

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL SISTEMA DI ACCOGLIENZA, DI IDENTIFICAZIONE ED  
ESPULSIONE, NONCHÉ SULLE CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO  
DEI MIGRANTI E SULLE RISORSE PUBBLICHE IMPEGNATE**

## RESOCONTO STENOGRAFICO

### AUDIZIONE

52.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 28 GIUGNO 2016

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **EDOARDO PATRIARCA**

### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Rondini Marco (LNA) .....	13
Patriarca Edoardo, <i>presidente</i> .....	3	Trincanato Stefania, <i>presidente della Confederazione dei giudici di pace</i> .....	4, 7
<b>Audizione della presidente della Confederazione dei giudici di pace, Stefania Trincanato, e del vicepresidente, Massimo Libri:</b>		<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Patriarca Edoardo, <i>presidente</i> .. 3, 7, 10, 12, 13, 16		Patriarca Edoardo, <i>presidente</i> .....	16
Beni Paolo (PD) .....	13, 15	<b>Audizione del presidente dell'Associazione nazionale dei giudici di pace, Gabriele Di Girolamo:</b>	
Guerini Giuseppe (PD) .....	13	Patriarca Edoardo, <i>presidente</i> .....	16, 19
Libri Massimo, <i>vicepresidente della Confederazione dei giudici di pace</i> .....	10, 12, 13, 15	Di Girolamo Gabriele, <i>presidente dell'Associazione nazionale dei giudici di pace</i> .....	16, 19

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
EDOARDO PATRIARCA

**La seduta comincia alle 11.50.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico e che, ove necessario, anche su richiesta di un commissario ovvero del soggetto audito, i lavori della Commissione potranno proseguire in seduta segreta. Al riguardo, per assicurare la massima fluidità al dibattito pubblico, prego i colleghi di riservare eventuali quesiti da sviluppare in sede riservata alla parte finale della seduta.

Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito. Dispongo, pertanto, l'attivazione dell'impianto.

**Audizione della presidente della Confederazione dei giudici di pace, Stefania Trincanato, e del vicepresidente, Massimo Libri.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della Presidente della Confederazione dei giudici di pace, Stefania Trincanato, e del Vicepresidente, Massimo Libri, che ringrazio per essere qui. Mi scuso anche per una presenza direi non molto numerosa della Commissione, ma — ahimè — ieri è stato posto il voto di fiducia e molti colleghi probabilmente hanno colto l'occa-

sione per svolgere anche altri incontri, portandosi un po' avanti con il lavoro.

Detto questo, come già sanno la dottoressa Trincanato e il dottor Libri, tutto quanto verrà detto verrà registrato. Siamo in audizione pubblica e tutti gli atti, le vostre indicazioni e i vostri suggerimenti saranno tenuti in debita considerazione dalla Commissione.

L'Ufficio di presidenza ha deliberato la presente audizione, unitamente a quella dei rappresentanti dell'Associazione dei giudici di pace, che avrà luogo a seguire, nell'ambito dell'istruttoria che la Commissione intende svolgere sulle procedure sul piano giurisdizionale in materia di immigrazione. Tale argomento costituisce, infatti, uno degli oggetti dell'indagine esplicitati nella delibera parlamentare che ha prorogato la durata dell'organo d'inchiesta, definendone in modo compiuto gli specifici ambiti. È intenzione della Commissione produrre su questo tema già nelle prossime settimane una specifica relazione da sottoporre all'attenzione dell'Aula parlamentare.

Nell'ambito di questo filone istruttorio la Commissione ha tenuto l'audizione del ministro della giustizia e ha programmato nei prossimi giorni le audizioni del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Guido Raimondi, e dei rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati.

Le odierne audizioni costituiscono l'occasione per approfondire uno dei profili concernenti le attività giurisdizionali riferite al sistema di accoglienza, trattenimento ed espulsione dei migranti, ovvero l'ambito rimesso alla cognizione dei giudici di pace in materia dei giudizi di opposizione e convalida di provvedimenti *ex decreto legislativo n. 286 del 1998*.

Il confronto con i rappresentanti di tale categoria potrà, altresì, consentire di valutare eventuali prospettive, *de iure condendo*, di ampliamento della loro cognizione a un più esteso novero di procedimenti giurisdizionali in materia di immigrazione.

Nel ringraziarvi per la disponibilità a contribuire ai nostri lavori, cedo la parola alla dottoressa Stefania Trincanato. Grazie, dottoressa. Grazie per il contributo che ci vorrà fornire. Per noi, ovviamente, sarà prezioso e importante.

STEFANIA TRINCANATO, *presidente della Confederazione dei giudici di pace*. La nostra relazione sarà divisa in due. Pensavo – se mi permette, presidente – di svolgere una prima parte che riguarda un po' quelle che potrebbero essere le prospettive di uno sviluppo della figura del giudice di pace all'interno della procedura dei richiedenti asilo. Lascerei poi la parola al collega Libri per quanto riguarda la disamina dello stato attuale della situazione delle procedure che riguardano le espulsioni, i trattenimenti e tutto quanto è già di competenza del giudice di pace.

Ringrazio e saluto, ovviamente, tutti i rappresentanti della Commissione, a cui effettivamente vorremmo sottoporre alcuni argomenti e proposte di dibattito al fine di dare una qualche soluzione a un problema che è di immediata attualità, associato alla necessità di assicurare, da una parte, il riconoscimento dei diritti dei rifugiati e, dall'altra, la brevità, l'efficienza e l'economicità delle procedure, per giungere finalmente a tale riconoscimento.

Nonostante siamo consapevoli che l'illustre consesso di fronte al quale siamo è perfettamente a conoscenza di tutti i dati e i presupposti del tema in oggetto, come ampiamente sviluppati anche all'interno della relazione della Commissione sull'attività svolta sino al 31 gennaio 2016, mi si conceda comunque brevemente, ai fini di un'analisi più compiuta, anche per spiegare meglio quelle che potrebbero essere le nostre proposte, di premettere e delineare il quadro normativo entro cui il Paese può muoversi, che è fondamentale per giungere

alle proposte di riforma nel senso di una migliore efficienza.

Abbiamo quindi, da una parte, il diritto di asilo, che è garantito dalla nostra Costituzione italiana dall'articolo 10, comma 3, riferito genericamente all'impossibilità di esercitare nel Paese di provenienza i diritti democratici; la « direttiva procedure » (la direttiva 2013/32), che disciplina l'iter procedurale della domanda di protezione internazionale; la « direttiva accoglienza » (la direttiva 2013/33), che mira a stabilire norme comuni sulle condizioni di accoglienza in tutta l'Unione; la « direttiva qualifiche » (la direttiva 2011/95), che stabilisce le condizioni per la concessione della protezione internazionale; il Regolamento di Dublino, il Regolamento n. 604/2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale; e il nostro decreto legislativo n. 142 del 2015, che ha recepito le direttive suddette, ivi distinguendosi il capo I, che reca le norme di attuazione della direttiva 2013/33 sull'accoglienza, e il capo II, che reca le norme di attuazione della direttiva 2013/32 sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello *status* di protezione internazionale, aggiornando in parte il decreto legislativo n. 25 del 2008 di recepimento della direttiva 2005/85 e riformando solo in parte la procedura di esame delle domande di asilo.

Vi sono poi – ultime ma non meno importanti – le decisioni n. 2015/1523 del 14 settembre 2015 e n. 2015/1601 del 22 settembre 2015 sul ricollocamento all'interno degli altri Paesi della UE. Si tratta di due decisioni che il Consiglio europeo ha adottato in rapida sequenza, simili ma non identiche, finalizzate, come si legge nell'articolo 1 di entrambe, « ad aiutare l'Italia e la Grecia ad affrontare meglio una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi nel loro territorio ».

Ciò si pone come obiettivo, se vogliamo, definito in maniera piuttosto generica. La cosa più interessante e più incisiva è comunque la rilevazione che nel preambolo di entrambe le decisioni, rispettivamente al

considerando 21 e al 26, si legge qualcosa di più preciso, ossia che « le misure sono destinate ad alleviare la forte pressione sul sistema di asilo di Italia e Grecia ».

Sempre nei preamboli troviamo elencati i dati sulla base dei quali si giustificano le misure di ricollocazione contenute in queste decisioni. Passando ai dati statistici, in quello della decisione n. 1523, precisamente ai considerando 10 e 11, si riferisce che in Italia nel 2014 sono entrati in maniera irregolare più di 170.000 migranti, con un aumento esponenziale del 277 per cento rispetto al 2013, e in Grecia 50.000, con un aumento del 153 per cento. Il *trend* viene confermato nei primi sei mesi del 2015.

Le domande di asilo nel 2014 in Italia sono state 64.625, con un aumento del 143 per cento rispetto al 2013; in Grecia 9.430, con un aumento del 15 per cento. Anche questo *trend* è confermato nel 2015 con 15.250 domande presentate in Italia nei primi tre mesi (più 47 per cento) e 2.615 in Grecia (più 28 per cento).

Nel preambolo della decisione n. 1601 i dati citati sono, invece, i seguenti: nei primi otto mesi del 2015 gli ingressi irregolari in Italia sono stati 116.000, mentre in Grecia addirittura 211.000. Le domande di asilo presentate in Italia nei primi sette mesi del 2015 sono state 39.183, con un aumento del 27 per cento, e in Grecia 7.475, con un aumento del 30 per cento.

I dati relativi alle domande di asilo sono dati sicuramente elevati, ma all'apparenza, tutto sommato, sembrano gestibili, considerato il contesto particolarmente difficile in cui ci troviamo. Se ne deduce, quindi, necessariamente, che il dato più rilevante è quello delle persone che, pur essendo entrate irregolarmente da Italia e Grecia nel 2014 e 2015, non hanno presentato domanda di asilo in questi due Paesi.

Nessuno sa con precisione dove siano queste persone, che sono diventate dei cosiddetti « invisibili », anche se è presumibile che molte abbiano proseguito il loro viaggio verso Nord, cercando di non essere registrate e fotosegnalate e, quindi, di sfuggire alle regole del sistema Dublino.

Peraltro, un recentissimo comunicato dell'UNHCR segnala che in Grecia ormai ci si avvicina ai 400.000 ingressi. Questo dato deve farci comprendere che ogni strumento messo in campo sino ad ora è destinato a essere inadeguato, perché tarato su una realtà cristallizzata mesi fa e non più attuale, che ovviamente si modifica di giorno in giorno.

Come muoversi, allora, per prevenire le estreme criticità e prevedere soluzioni maggiormente adeguate all'evolversi emergenziale della situazione, pur garantendo il riconoscimento dei diritti dei rifugiati? Nel maggio scorso la Commissione europea ha presentato una comunicazione intitolata « Un'Agenda europea sulla migrazione ». Si tratta di un Piano di lavoro che anticipa future azioni e proposte legislative della Commissione in questo campo.

Senza voler entrare nell'esame dell'efficacia di alcune soluzioni, quali il rafforzamento di Frontex, la creazione di *hotspot* e la ricollocazione dei migranti, con il conseguito travaglio di molti Paesi del nord-est, che non ci compete da questo punto di vista, preme evidenziare che se, come sembra dal testo dell'Agenda, saranno oggetto di collocazione solo persone che chiaramente necessitano di protezione, è probabile che i primi saranno i siriani e gli eritrei, i quali, secondo il rapporto Eurostat del 2014, sono molto numerosi negli sbarchi, ma sono praticamente assenti nella classifica delle prime nazionalità di richiedenti asilo in Italia.

Pertanto, da una prospettiva puramente italiana, l'effetto paradossale della ricollocazione, unito alla prevista stretta sulle identificazioni, potrebbe esser quello che l'Italia si troverebbe a esaminare più domande di asilo e non meno. A quelle presentate si aggiungerebbe, infatti, la quota spettante all'Italia di siriani ed eritrei, che al momento, come è noto, non presentano domande in Italia, ma si spostano subito verso il Nord Europa.

La seconda parte dell'Agenda della Commissione si occupa della politica comune di asilo. Qui entriamo di più nell'oggetto della discussione. L'Agenda individua la priorità nell'assicurare una piena e coe-

rente applicazione del sistema europeo comune di asilo grazie ad un nuovo processo di monitoraggio sistematico sul comportamento degli Stati.

In vista anche della possibile apertura di procedure di infrazione a carico dei vari Stati, la Commissione preannuncia il ruolo sempre maggiore dell'EASO come punto di riferimento in materia di COI (*Country of Origin Information*), al fine di arrivare a decisioni più uniformi, che si identificano nella formazione e nella creazione di reti tra le varie autorità che si occupano di accoglienza e delle ulteriori misure.

La Commissione riporta che nel 2014 il 55 per cento delle domande di asilo presentate nella UE ha avuto decisione negativa e che per alcune nazionalità il tasso di rigetto è altissimo e raccomanda l'utilizzo di procedure accelerate per l'esame, come previsto nella normativa europea, ove sono prescritte disposizioni che permettono di esaminare rapidamente le richieste di asilo infondate. L'Agenda preannuncia, quindi, che la Commissione lavorerà con l'EASO e con gli Stati membri per produrre delle linee-guida che favoriscano l'utilizzo di procedure accelerate.

Sempre in questo contesto, la Commissione proporrà anche di rinforzare le disposizioni in materia di Paesi di origine sicuri, supportando il rapido esame delle domande di asilo di cittadini provenienti da quei Paesi.

Non solo, la Commissione europea evidenzia l'assoluta necessità di un'accelerazione delle procedure per il riconoscimento degli stati di rifugiato e ciò soprattutto ai fini di sicurezza sociale, ordine pubblico e sopportabilità economica del sistema.

Anche le Istituzioni che si occupano della tutela dei diritti dei richiedenti asilo rilevano che il tempo dell'accoglienza intercorrente tra il momento della formalizzazione della domanda di asilo e la decisione nel merito della stessa — che in Italia si protrae per diversi mesi — riveste un ruolo chiave in prospettiva di un futuro processo d'integrazione e autonomia. Ciò a maggior ragione per coloro che le direttive europee in materia di asilo individuano, all'interno del mondo dei richiedenti asilo

e dei titolari di protezione, quale particolare categoria costituita da quell'insieme di soggetti definiti vulnerabili, in quanto portatori di ulteriori fragilità rispetto alla generalità dei migranti forzati ordinari.

Tale categoria è stata di fatto ampliata in seguito all'emanazione della nuova « direttiva qualifiche », recepita nell'ordinamento interno con il decreto legislativo n. 18 del 2014, che ha apportato modifiche all'articolo 19 del « decreto qualifiche », così ricomprendendo i seguenti soggetti: minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone che hanno subito torture e stupri e altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, minori non accompagnati vittime della tratta di esseri umani.

Attualmente le tempistiche imposte dalla questura per la formalizzazione della domanda di asilo sono variabili, ma nella prassi possono superare un mese di attesa. L'attesa maggiore, tuttavia, è da riferirsi alle tempistiche per la convocazione al fine di sostenere l'audizione in Commissione territoriale. Alcuni ospiti sono stati convocati esattamente un anno dopo il loro ingresso nel progetto. La media di attesa, quindi, si aggira intorno ai 6-7 mesi dal momento della verbalizzazione della domanda, incidendo in modo negativo soprattutto sui soggetti appartenenti alle categorie più vulnerabili.

I referenti delle strutture di accoglienza di tali soggetti sostengono, difatti, che la procedura dovrebbe definirsi nell'arco di un periodo massimo di sei mesi e che superare l'anno di attesa è sintomo di un percorso patologico. Secondo l'esperienza di questi soggetti, la situazione determinata dalle eccessive lungaggini burocratiche crea in una persona inserita in un centro per diversi mesi una condizione di dipendenza e assistenzialismo, per cui maggiore è il tempo in cui si protrae tale situazione, più diventa complicato per la persona uscire, rendersi autonoma e integrarsi.

Giunge, quindi, da più parti, rappresentative di interessi anche diversi, la domanda di un'accelerazione della procedura per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, che giustifica e fonda una revisione

nel senso di una procedura più snella e veloce, seppur sempre rispettosa dei diritti fondamentali del migrante.

I nostri decreti legislativi n. 142 del 2014 e n. 254 del 2008 prevedono, in linea con la direttiva n. 2013/32, che la competenza per il riconoscimento dello *status* di rifugiato passi prima dalle Commissioni territoriali, le quali, a seguito di un colloquio con il richiedente, emettono un provvedimento amministrativo di diniego o di accoglimento.

I casi in cui le Commissioni possono dichiarare la domanda inammissibile o infondata sono previsti dalla direttiva in ipotesi specifiche. In caso di provvedimento di diniego, il richiedente può, entro 30 giorni, a pena di inammissibilità, proporre ricorso avanti alla competente autorità giudiziaria, ovvero il tribunale in composizione monocratica, il quale, entro sei mesi dalla presentazione del ricorso, decide sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con ordinanza che rigetta il ricorso o riconosce al ricorrente lo *status* di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria. In caso di ulteriore rigetto, la Corte di appello decide sull'impugnazione entro i sei mesi dal deposito del ricorso. Entro lo stesso termine c'è poi la Corte di cassazione, che decide sull'impugnazione del provvedimento di rigetto pronunciato dalla Corte di appello.

La proposizione del ricorso sospende l'efficacia del provvedimento di diniego, con il conseguente prolungamento temporale anche dell'incertezza dello *status* del richiedente. Non c'è, quindi, bisogno di analisi approfondite per ricavare che, con i numeri di richiedenti asilo che si prospettano nei prossimi mesi, si determineranno un sempre maggior ingolfamento degli uffici giudiziari, un rallentamento ulteriore delle procedure e un aumento esponenziale dei costi correlati al fondamentale diritto alla tutela legale e al diritto del richiedente a un'accoglienza e sistemazione dignitose.

Si propone, quindi, di eliminare la fase amministrativa di esame della domanda avanti la Commissione territoriale e di riconoscere la competenza in materia al giudice onorario di pace, il quale già tratta in

via quasi univoca tutta la materia dell'immigrazione. I benefici di questa scelta sarebbero molteplici.

Come si evince dalla relazione di questa Commissione, si sono già evidenziate criticità nella formazione professionale dei componenti le Commissioni territoriali: la mancanza di uniformità delle decisioni a livello nazionale, la necessità di formare e assicurare la presenza di un alto numero di componenti proprio per garantire l'efficienza delle varie Commissioni e la complessità della procedura, che prevede un'istruttoria a opera di un solo componente della Commissione e la decisione successiva collegiale, con le garanzie correlate all'accesso alle informazioni e ai documenti, giustamente, per il richiedente e per il difensore, tutti elementi che però dilatano in modo esponenziale la tempistica, con i disagi e i costi conseguenti.

L'eliminazione della fase amministrativa consentirebbe di sgravare i tribunali e di accelerare la procedura avvalendosi sin dal primo atto di un organismo giurisdizionale, con tutte le garanzie sul diritto di difesa della parte e sull'applicazione e interpretazione più uniforme della normativa a livello nazionale, con un notevole abbattimento di costi e con una benefica riduzione della tempistica a tutela del rifugiato.

Il richiedente asilo avrebbe diritto, in tal modo, a un processo sin da subito, con il pieno...

PRESIDENTE. La posso interrompere? Solo per comprendere, lei sta proponendo la sostituzione delle Commissioni territoriali con...

STEFANIA TRINCANATO, *presidente della Confederazione dei giudici di pace*. L'eliminazione della fase amministrativa, ossia la giurisdizionalizzazione.

Il richiedente asilo avrebbe diritto ad un processo sin da subito, con pieno contraddittorio, presenza di un difensore di fiducia o nominato d'ufficio, di un interprete e di un rappresentante della prefettura o del Ministero dell'interno. Può prevedersi che il giudice disponga che la Commissione nazionale, con la collaborazione dell'EASO,

dell'UNHCR o di altre organizzazioni internazionali per i diritti umani, invii informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale del richiedente.

Deve, inoltre, essere prevista l'audizione di un rappresentante di tali organismi, nonché l'eventuale istruttoria relativa alle prove offerte a supporto dell'istanza. Il giudice deciderebbe, infine, con sentenza o ordinanza motivata.

Stante, inoltre, la garanzia del giudizio di primo grado immediato davanti a un organismo giurisdizionale, sempre nell'ottica di un'accelerazione della tempistica, pur nell'osservanza dei diritti di difesa della parte, è possibile prevedere due opzioni: o la facoltà di impugnazione della decisione direttamente in Corte di cassazione, che accerta se il giudizio di primo grado sia stato emesso nell'osservanza della normativa specifica e, in caso contrario, può rimettere la decisione al giudice di prime cure; oppure un grado di appello solo in tribunale, senza passare dalla Corte d'appello. Possono esserci due opzioni di questo tipo.

Il giudice onorario di pace è poi sicuramente in grado di affrontare — prevenendo eventuali eccezioni da questo punto di vista — l'impatto dei ricorsi senza rischio di sovraccarico dei ruoli degli uffici giudiziari, i quali, come risulta dall'ultima relazione statistica del DOG (Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria) di ottobre del 2014, sono in grado di chiudere tutte le vertenze pendenti attualmente in dieci mesi.

La previsione della competenza direttamente al giudice, senza passare dall'organo amministrativo, non pare contrastare con la direttiva 2013/32, la quale dispone bensì che la domanda sia esaminata da un qualsiasi organo quasi giurisdizionale o amministrativo di uno Stato membro che sia competente a esaminare le domande di protezione internazionali e a prendere una decisione di primo grado al riguardo (articolo 2, comma 1, lettera f)). Ciò non determina, però, che il Paese membro non possa dotarsi di un procedimento e, quindi, di organi che consentano una migliore tutela del rifugiato, così come indicato nell'articolo 5 della stessa direttiva, ove è

stabilito che « gli Stati membri possono introdurre e mantenere in vigore criteri più favorevoli in ordine alle procedure di riconoscimento e revoca dello *status* di protezione internazionale, purché tali criteri siano compatibili con la direttiva ».

Certamente, come detto, l'esame giurisdizionale della domanda permette di rinvenire un trattamento più favorevole e più osservante dei diritti primari di difesa dei richiedenti asilo. Si ricorda, a sostegno, che, con il ricorso in sede giurisdizionale avverso il diniego della domanda emesso dalla Commissione, si instaura un procedimento ufficioso, attualmente davanti al tribunale, in cui il giudice ha il più ampio potere istruttorio e non è vincolato alla decisione amministrativa di primo grado, dovendo decidere sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione. Infatti, spesso le decisioni del giudice a livello statistico sovvertono quelle delle Commissioni territoriali.

Sempre richiamando l'esauriente relazione di codesta Commissione, si ricava che « la più preoccupante criticità — prendo proprio a prestito la frase — della fase giurisdizionale di esame della domanda di protezione internazionale è legata ai lunghi tempi di esame dei ricorsi giurisdizionali ». Per effetto, infatti, dell'incremento delle Commissioni territoriali e del numero dei dinieghi i tribunali si sono trovati gravati da un notevole incremento dei ricorsi avverso i provvedimenti di diniego, sicché anche il procedimento acceleratorio introdotto col decreto legislativo n. 142 del 2015 non pare aver portato i benefici sperati, se non a livello dei disciplinari nei confronti dei magistrati.

In tal senso pare che anche il Piano straordinario di applicazioni extradistrettuali dei magistrati nelle zone di maggiore densità immigratoria non abbia dato risultati positivi. Sono stati pochissimi i riscontri dei magistrati che hanno offerto la loro disponibilità.

La scelta, quindi, di affidare la competenza ai giudici onorari di pace, a parte la territorialità, che è una specificità del giudice onorario di pace, appare quindi ineludibile anche alla luce della disamina



comparativa con gli altri Paesi svolta da questa Commissione. Attingo a sostegno sempre dalla relazione, ove si evidenzia che « l'articolo 46 della direttiva 2013/32 recante procedure comuni prevede che gli ordinamenti interni dei singoli Paesi assicurino al richiedente asilo il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, senza però imporre anche l'obbligo di assicurare più gradi di giudizio di merito o di legittimità ».

Il nostro Paese è l'unico che assicura due gradi di giudizio di merito e un terzo di legittimità dopo la fase amministrativa. La maggior parte degli altri Paesi assicura due gradi di giudizio, di cui uno di merito e un altro di legittimità, come appunto ivi proposto. Altri Paesi ancora prevedono il ricorso avanti al giudice amministrativo e in unico grado. Eppure tutti tali Paesi si muovono nell'ambito delle regole comunitarie sopra evidenziate.

Tali proposte si muovono, inoltre, nell'ottica di un'uniformità dei diversi procedimenti giurisdizionali in materia di migrazioni, come messo in luce anche da questa Commissione, ossia il procedimento *ex* articolo 18 del decreto legislativo n. 150 del 2011 in materia di impugnazione del decreto prefettizio di espulsione avanti al giudice di pace, e quelli *ex* articoli 13, comma 5-*bis* e 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, concernenti la convalida del provvedimento del questore di allontanamento dal territorio dello Stato e la convalida del provvedimento del questore di trattenimento dello straniero in un Centro di identificazione ed espulsione, tutti di competenza del giudice di pace e decisi con decreto inappellabile.

L'accelerazione della tempistica decisoria, infine, si pone in linea con quanto denunciato da tutti gli operatori del settore, ovvero che più tempo passa, come abbiamo detto prima, tra la domanda e il riconoscimento dello *status*, più si creano situazioni di disagio materiale e psicologico a carico del richiedente, concretizzando di fatto una denegata giustizia.

In quest'ottica, se è nell'interesse principale del soggetto titolare del diritto di asilo pervenire al più presto al suo ricono-

scimento, si osserva anche che la natura giurisdizionale del procedimento può permettere un più fondato vaglio preliminare anche di manifesta infondatezza e inammissibilità della domanda. Ciò con o senza l'audizione dell'interessato, cui può conseguire anche il venir meno della sospensiva del provvedimento di diniego, salvo specifico provvedimento contrario del giudice in caso di gravi e accertati motivi.

Il riferimento normativo puntuale si trae dall'articolo 42 della direttiva 2013/32. Si prevede, infatti, al paragrafo 2, lettera b) che « gli Stati membri possono introdurre disposizioni *ad hoc* anche facendo in modo che l'esame preliminare si basi unicamente su osservazioni scritte e non comporti alcun colloquio personale ». La tematica e la problematica connesse sono di forte attualità e considerano le criticità già evidenziate dell'attuale procedura, le sue ricadute sul sistema giustizia e Paese e le sue possibili soluzioni in linea con quanto proposto sul passaggio di competenza al giudice onorario di pace.

È, difatti, del 14 giugno ultimo scorso l'ordinanza della prima sezione civile del Tribunale di Milano che ha deciso di bocciare una richiesta di asilo politico senza ascoltare il migrante e senza nemmeno fissare udienza nel caso appaiano palesemente infondati i motivi del suo ricorso contro l'iniziale diniego della Commissione prefettizia.

Subissata dai ricorsi dei migranti, quintuplicati in due anni, la prima sezione civile del Tribunale di Milano con l'ordinanza solleva un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ossia domanda con procedura accelerata alla Corte del Lussemburgo, titolata a interpretare il diritto comune, di chiarire se l'ideato « taglia-ricorsi » sia compatibile o meno con la direttiva 2013/32. Lo fa nel caso di un ventunenne contadino del Mali di etnia *soninke* e religione musulmana al quale la Commissione aveva negato sia lo *status* di rifugiato (nessuna persecuzione), sia la protezione sussidiaria (nessun rischio di tortura o pena di morte).

Era stato lo straniero a raccontarsi come migrante economico che aveva la-

sciato il Mali per la sua condizione di estrema povertà, ma la mera condizione di povertà nemmeno legittima la protezione umanitaria prevista dal diritto interno, sicché il tribunale stima che possa pervenirsi al rigetto del ricorso *de plano* senza procedere a una nuova audizione del richiedente.

Avrei i motivi del tribunale, ma, se preferisce che stringiamo un po', do la parola al collega Massimo Libri su quello che può essere lo sviluppo futuro della situazione attuale della normativa e il collegamento con queste proposte.

**PRESIDENTE.** Ringrazio la dottoressa Trincanato. Darei la parola al dottor Libri, se intende integrare quanto già detto.

**MASSIMO LIBRI, vicepresidente della Confederazione dei giudici di pace.** Grazie mille. Intervengo su un argomento correlato a questo, che ovviamente fa parte sempre della missione di questa Commissione, ringraziando il suo presidente e gli onorevoli e deputati che hanno invitato la Confederazione per questo intervento.

Il mio intervento si incentrerà soprattutto su tutte le problematiche, sorte su un'esperienza dal 2004 a oggi, in materia di applicazione del decreto legislativo n. 286 del 1998, il Testo unico dell'immigrazione, e soprattutto su un aspetto fondamentale, che forse comincia a essere non dico trascurato, ma non considerato appieno, ossia il rapporto tra la direttiva dell'Unione europea 2008/115/CE e la normativa interna.

Ciò che è accaduto il 25 dicembre 2010 non è soltanto la condizione di inadempimento dello Stato italiano agli obblighi dell'Unione Europea per mancato recepimento della direttiva, ma è accaduto qualcosa di diverso e di molto più pregnante, ossia che parti della direttiva sono entrate nel nostro ordinamento come norme vigenti. Spesse volte il rapporto tra la normativa dell'Unione e la normativa interna è visto anche da noi tecnici, da noi operatori del diritto, come qualcosa di analogo a quello che accade in caso di contrasto tra la normativa costituzionale e la normativa interna.

In virtù della clausola di cui agli articoli 11 della Costituzione e 117, comma 1, la normativa dell'Unione europea e il regolamento – faccio riferimento alle norme di diretta applicabilità e alle direttive *self-executing* – sono norme dello Stato italiano, e sono norme che hanno un rango particolare. Non sono leggi ordinarie dello Stato. Sono norme superprimarie, ossia norme in grado di modificare la Costituzione, ma non, ovviamente, i principi fondamentali.

Quale altro effetto hanno l'articolo 11 e l'articolo 117 della Costituzione, oltre a introdurre una norma sulle fonti? Introducono anche un criterio di riparto della giurisdizione. Dal 25 dicembre 2010 il giudice di pace è diventato il primo giudice dell'Unione europea. Cosa vuol dire? Vuol dire che il giudice di pace è vincolato, in virtù dell'articolo 4, paragrafo 3, commi 2 e 3 del Trattato sull'Unione europea, a disapplicare la normativa interna in contrasto con la normativa dell'Unione.

Alcune considerazioni svolte in ambito sia dottrinale che politico, che vedono la direttiva come un qualcosa che sta al di fuori non tengono conto della realtà che essa è norma dello Stato. Da ciò deriva che nel caso in cui in presenza di normativa di recepimento, il legislatore non abbia recepito correttamente la direttiva, oppure abbia recepito parzialmente la stessa, le altre parti che, invece, sono sufficientemente dettagliate – come ha chiarito la sentenza El Dridi – sono norme dello Stato. Sono norme dello Stato che hanno un'efficacia superiore rispetto al testo normativo.

Ecco perché riteniamo necessario intervenire a livello riformatore e di razionalizzazione di sistema sul decreto legislativo, il Testo unico dell'immigrazione, perché questo, nel caso attuale, costringe gli operatori del diritto a un'interpretazione « ad Arlecchino ».

Quanto sopra perché il giudice, una volta accertato il contrasto tra la normativa interna e la direttiva, deve verificare la possibilità di procedere ad una « interpretazione conforme » della prima, ma, qualora ciò non sia possibile, il magistrato, qualora sia evidente il contrasto, non deve

sollevare la questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ma deve disapplicare la normativa nazionale in contrasto. Il giudice la deve disapplicare, secondo l'articolo 4, paragrafo 3, commi 2 e 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione. Qualora nella normativa vi siano precetti immediatamente applicabili nella direttiva, il giudice deve applicarli anche se non sono stati recepiti, purché siano norme che rivestono i requisiti di sufficiente precisazione e incondizionatezza, nel senso che il legislatore dell'Unione non lasci al legislatore nazionale la scelta di una piuttosto che di un'altra definizione.

Quest'attività del magistrato non è soltanto diretta al controllo della « conformità comunitaria » della legislazione nazionale ma è anche e soprattutto diretta al controllo degli atti della pubblica amministrazione, come chiarito anche da una sentenza della Corte di giustizia, Erich Ciola contro Land Vorarlberg, che afferma che, in ogni caso, il magistrato non deve limitarsi a quel livello, ma intervenire su eventuali sanzioni e provvedimenti comminati dall'Autorità amministrativa interna.

Questo è lo stato dell'arte, in cui l'operatore del diritto deve barcamenarsi con questa normativa « ad Arlecchino », che fondamentalmente non ha un precedente nel diritto interno, perché nel diritto interno la normativa o è conforme a Costituzione o non lo è. Se non è conforme, si solleva la questione. In questo caso, invece, si è costretti, in sede interpretativa, a continui « salti » dalla normativa interna a quella dell'Unione, con riferimento a quelle parti che, non essendo state recepite, sono però *self-executive*.

Il problema non si pone tanto e soltanto per il magistrato, si pone per gli altri operatori del diritto. In primo luogo, in ordine temporale, si pone per gli uffici di prefettura, i quali decidono se adottare o meno un provvedimento di espulsione. Sappiamo che, trattandosi di atto amministrativo, a contenuto vincolato, perché accerta un illecito, è obbligatorio e non è vincolante.

Quali sono, però, l'aspetto fondamentale e la grande novità che hanno introdotto questa direttiva rispetto al nostro sistema

interno degli illeciti amministrativi? Gli organi di prefettura possono e devono scegliere la misura da applicare nel caso concreto. Immaginate, quindi, la difficoltà e — me ne rendo conto — anche l'imbarazzo da parte degli organi amministrativi di avere un'indagine in questo senso e di continuare a interpretare a pezzi due norme, una più vincolante dell'altra, in assenza di criteri direttivi e di normativa interna sufficientemente dettagliata.

Qual è l'effetto? L'effetto è che tutto si sposta al livello giurisdizionale, in cui il magistrato deve intervenire, ma il magistrato interviene successivamente all'emissione di un provvedimento, che con il nostro sistema, è un'impugnativa successiva, ossia un giudizio di opposizione. Si lede sostanzialmente, con questa mancanza di chiarezza, anche il diritto di difesa da parte di un avvocato che deve intervenire in questa sorta di interpretazione non conforme e soprattutto — ripeto — si lede il principio di chiarezza di sistema che deve esserci in una materia così fondamentale.

Ripeto, non parliamo di mancata ricezione di aspetti marginali, ma della mancata ricezione di aspetti fondamentali, probabilmente per motivi di fretta, che porta però serie problematiche.

Per esempio — adesso andiamo a verificare il caso concreto, partendo a gambero, ma è la questione più importante — per il trattenimento al CIE (l'attuale struttura che, in linea generale, è prevista dalla direttiva) il testo unico prevede una fase giudiziaria di convalida. Qual è la problematica delle udienze di convalida al CIE, andando proprio a livello pratico? Il più delle volte il difensore viene nominato qualche giorno prima e non è in grado di fornire degli elementi utili. Il magistrato, ovviamente, deve decidere sulla base dell'udienza, anche perché più di tanto non ha la possibilità di esercitare il proprio potere istruttorio.

Cos'è che non è stato recepito nella direttiva? L'articolo 15, paragrafo 3, ossia il riesame: « In ogni caso, il trattenimento è riesaminato a interventi ragionevoli su richiesta del cittadino di un Paese terzo interessato o d'ufficio ». Trattasi di un

esempio di una norma di una direttiva *self-executing*, ossia direttamente applicabile. Perché? Perché, in primo luogo, viene determinato il soggetto, ossia l'autorità amministrativa. La circostanza che venga indicato nella direttiva lo Stato membro non è di per sé, come chiarito da costante giurisprudenza della Corte di giustizia, impeditivo a una definizione degli elementi costitutivi di questa fattispecie. Viene indicata la persona destinataria di questi provvedimenti e viene anche precisato l'oggetto dell'accertamento, un riesame.

Abbiamo così l'esempio di una norma che non è stata recepita. Questa, però, è norma nazionale, perché è entrata in vigore, indipendentemente dall'avvenuta ricezione o meno. Ci rendiamo conto, però, delle difficoltà da parte di un interprete, a volte non specializzato in materia di immigrazione — questa è una materia estremamente complessa — che si trovi in un'udienza. Il giudice ha deciso e lui magari non interviene con lo strumento adatto, ossia con una richiesta al giudice di incidente in fase di esecuzione per rivalutare la situazione. Quando? Quando è riuscito ad avere degli elementi.

Vedete un esempio pratico di una limitazione di un sistema...

PRESIDENTE. Dottor Libri, le dispiace concludere, se può?

MASSIMO LIBRI, *vicepresidente della Confederazione dei giudici di pace*. Certo. Abbiamo un'ulteriore questione che non è stata sufficientemente ripresa, o meglio che non è stata ripresa del tutto, all'interno della normativa nazionale, ossia la possibilità di una sorta di sanatoria individuale, che è proprio prevista dalla direttiva.

Faccio riferimento all'articolo 6, paragrafo 4. Questa norma va letta in coordinato con l'articolo 7 della direttiva che prevede l'ipotesi della partenza volontaria, ossia che in qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare, per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura, un permesso di soggiorno autonomo o altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un

Paese terzo il cui soggiorno nel territorio è irregolare. In tali casi non è emessa la decisione di rimpatrio e, qualora sia stata emessa la decisione, è revocata o sospesa.

Qual è la finalità della direttiva? La finalità della direttiva è avere il controllo sul territorio nazionale di tutti i cittadini di Paesi terzi. Nelle ipotesi previste al paragrafo 3, articolo 7, quali sono le ipotesi? L'operaio dell'azienda tedesca che ha perso il lavoro e che, quindi, non ha potuto presentare il permesso di soggiorno ed è irregolare, o il negoziante in Italia che, purtroppo, non ha raggiunto i limiti di reddito e, quindi, non ha presentato i motivi di soggiorno.

Si tratta di ottenere che cosa? Una successiva sanatoria, subordinandola però al controllo del paragrafo 7, ossia all'ipotesi di espulsione con l'allontanamento volontario. Essa è anche finalizzata all'espulsione, ma, se andiamo a vedere le persone che va a toccare, ossia le persone inserite nel territorio dell'Unione, vediamo che è finalizzata ad avere una successiva sanatoria.

Vado a concludere perché vedo che sono le dodici e mezza. L'obiettivo della direttiva come emerge dai *considerata* e dal complesso della norma qual è? È il controllo del territorio. È il controllo dei cittadini terzi nell'Unione e soprattutto degli interventi gradualmente. Per questo riteniamo che sia necessario un intervento riformatore, che tuteli, da un lato, il diritto di sicurezza dello Stato membro e, dall'altro, i diritti dei cittadini, sia dell'Unione, sia dei Paesi terzi.

È un'idea che riteniamo ambiziosa, ma che pensiamo questa classe politica possa far sua, anche perché il nostro Stato e la nostra giurisdizione sono in grado di fornire un modello per gli altri Stati europei e non solo di subire modelli. Questi sono forse il modo e l'opportunità per intervenire nell'interesse dello Stato, della giustizia e di tutti i cittadini dell'Unione e di Paesi terzi.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Libri. Grazie, dottoressa Trincanato.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIUSEPPE GUERINI. Grazie, presidente. Naturalmente, ringrazio entrambi i relatori per la puntualità, specificità e completezza. Volevo rivolgere una domanda a uno dei due. Immagino, anzi sono certo che entrambi abbiano informazioni più che sufficienti per rispondere. Approfitto del fatto di avere due professionisti che si occupano di queste tematiche per capire qual è l'incidenza dei procedimenti *ex* articolo 10-*bis* sui vostri ruoli. Vorrei sentire qualche considerazione al riguardo, se ritenete di farla.

MARCO RONDINI. Ringrazio anch'io per aver accolto la nostra richiesta di audizione. La relazione che avete esposto è molto esaustiva. Per quanto ci riguarda è per buona parte condivisibile. Volevo, però, chiedere a voi qual è la vostra posizione.

Voi avete fatto riferimento, nel corso della vostra esposizione, alla direttiva europea, in particolare alla direttiva sui rimpatri. Oggi sappiamo che la direttiva sui rimpatri dall'attuale Governo è in buona parte disattesa, perché il sistema dei CIE è stato totalmente o quasi totalmente smantellato.

Sono buone le proposte che fate, secondo noi, rispetto ad una procedura accelerata per dare risposta ai richiedenti asilo. Rimane il fatto che, una volta che il richiedente asilo ha un diniego o comunque che il diniego viene confermato, anche nella vostra proposta l'immigrato oggi, in quanto non ha più la possibilità di permanere sul nostro territorio nazionale, dovrebbe essere rimpatriato.

La direttiva è totalmente disattesa, come vi dicevo, perché, in sostanza, il sistema dei CIE è stato smantellato. Volevo conoscere un vostro parere su questa questione.

PAOLO BENI. Credo di non aver capito bene quest'ultima parte a cui faceva riferimento sulle espulsioni, quando diceva che oggi il magistrato interviene solo in seconda battuta, a seguito dell'impugnativa del provvedimento.

MASSIMO LIBRI, *vicepresidente della Confederazione dei giudici di pace* (fuori

*microfono*). Nei casi di decreto di espulsione, sì.

PAOLO BENI. Per la convalida.

MASSIMO LIBRI, *vicepresidente della Confederazione dei giudici di pace*. No. Facevo riferimento al decreto di espulsione. Noi interveniamo in sede di opposizione.

PAOLO BENI. Qual è l'alternativa? Non ho capito la proposta, in questo caso.

In sostanza, se ho capito bene, l'intervento sul Testo unico lo considerate essenziale al fine dell'operazione presentata nella prima relazione, che era quella nella quale, in sostanza, si propone il superamento delle Commissioni territoriali e l'assegnazione di competenza al giudice di pace per l'esame. È uno stravolgimento consistente dell'attuale normativa.

La procedura amministrativa e quella giurisdizionale che segue, con tre gradi di giudizio, forse sono tanto. Questo lo riteniamo tutto, ma da questo a passare subito alla procedura giurisdizionale, assegnata solo al giudice di pace, c'è una gran differenza. Questa proposta la legate alla proposta di revisione del Testo unico o sono due cose indipendenti?

PRESIDENTE. Ringrazio gli interventi dei colleghi della Commissione.

Do la parola al dottor Libri e alla dottoressa Trincanato per la replica.

MASSIMO LIBRI, *vicepresidente della Confederazione dei giudici di pace*. Per quanto riguarda il reato dell'articolo 10-*bis*, purtroppo non siamo in grado di fornire delle statistiche uniformi. Non vi è ancora sul territorio nazionale un sistema informatico sul punto. Possiamo riferire di determinate situazioni a livello locale, con riferimento a determinate procure. Anche se, a mio modesto avviso, ci fosse un sistema unico di rilevazione nazionale, comunque rileverebbe una situazione a macchia di leopardo.

Ci rendiamo conto che il problema dell'articolo 10-*bis* si pone soprattutto per gli uffici di procura, ossia per la problematica

del cosiddetto « collegato probatorio », nel momento in cui si svolgono delle indagini e si ha una persona indagata in un processo connesso, che quindi deve essere sentita. Questa è la posizione che è già stata esposta dai procuratori.

Per quanto riguarda gli uffici del giudice di pace, trattasi di una questione — per il profilo sotto cui è stata posta, ossia quello dell'impatto degli uffici — che per taluni aspetti è anche marginale. Buona parte dei reati di cui all'articolo 10-*bis* si conclude in fase di indagini preliminari con la dichiarazione di tenuità del fatto.

Attenzione: mi riferisco a tenuità del fatto ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 274/00, ossia causa di estinzione del reato, e non del 131-*bis*, del codice di procedura penale, come quello del tribunale esimente. Oppure un'ulteriore parte si chiude in prima udienza preliminare, all'apertura del dibattimento, anche in questo caso con la tenuità del fatto. Comunque, in ogni caso, parliamo di un numero che sarà il 20 per cento dei reati in materia di immigrazione trattati dal giudice di pace, il che non ci sposta, come uffici.

Perché viene chiuso in questo modo, soprattutto con un'interpretazione costituzionalmente orientata e, a mio modesto avviso, anche conforme alla direttiva, della fattispecie di reato? A chi è comminata la sanzione pecuniaria, in questo caso, per reato ai sensi del 10-*bis* e qual è l'indagine che svolge il giudice?

Il magistrato deve svolgere un'indagine sia sulla base dei precedenti penali, sia sulla base dei precedenti di polizia e delle modalità con cui è stato fermato il soggetto. Nel momento in cui ci troviamo il migrante che non ha commesso reati, per esempio a Venezia il migrante che vende gli oggetti ai turisti, abbiamo un casellario AFIS inesistente, un casellario giudiziario inesistente e il fermo è stato a livello collaborativo, questo caso giustifica una pronuncia di estinzione del reato.

Perché? Perché, in genere, tutti i reati in materia di immigrazione clandestina sono reati di pericolo astratto, in cui il legislatore ha inteso alzare la soglia di

pericolosità, una scelta politica nel bene o nel male. L'interprete cosa deve fare comunque, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata e per non creare il diritto penale amministrato, ossia il diritto penale posto a tutela di norme amministrative? Deve soprattutto considerare che quella norma amministrativa è in funzione del bene primario della sicurezza pubblica e della sicurezza individuale. Deve, quindi, intervenire col sistema della tenuità del fatto per dichiarare estinto il reato nei confronti di quegli imputati che non utilizzino la loro condizione di irregolarità per commettere reati, perché questo è il problema che un magistrato deve porsi.

Quindi, nel momento in cui trova un imputato per articolo 10-*bis* e, una volta accertata la sussistenza della fattispecie di reato, vede che non ha commesso altri reati, ecco che il giudice può pronunciarsi con la tenuità del fatto. Perché? Perché in ogni caso su questa considerazione la sua condotta è già sanzionata con un decreto di espulsione. Ecco, quindi, che in questo modo tutta l'attività del magistrato in udienza penale si sposta a colpire gli imputati che hanno commesso reati. Questa è la funzione sotto l'ottica criminale dell'articolo 10-*bis*. Non vengono sanzionati tutti gli imputati, ma solo quelli che abbiano commesso un reato. Questa è l'interpretazione che va data, basandola sul concreto, sulle modalità del fermo, sui precedenti AFIS e, come ho detto, sul casellario. Le statistiche, ripeto, magari possono variare da regione a regione, ma lo percepiamo più come un problema lontano, perché numericamente non è rilevante.

Per quanto riguarda, invece, l'altro aspetto, ossia il sistema dei CIE, per i dati statistici che possiamo offrire, di fatto è un sistema che non è adeguato — non possiamo nasconderecelo — a eseguire i provvedimenti espulsivi. L'unico modo per eseguire un provvedimento espulsivo è, purtroppo, il trattenimento nei CIE. Obiettivamente, nel momento in cui viene fermato un cittadino di un Paese terzo in posizione irregolare non c'è l'aereo parcheggiato in doppia fila, con i documenti. Necessariamente, nel momento in cui non vi è un

sistema funzionante, qual è la situazione? La situazione è che l'Italia non è in grado di espellere, perché cinque CIE in tutta Italia rendono la situazione obiettivamente di fatto in Italia bloccata.

Il problema si pone, invece, sotto un altro profilo, ossia - qui indirettamente rispondo anche alla domanda dell'onorevole - di qual è il cittadino di Paese terzo che deve essere trattenuto nei CIE. Ecco l'intervento riformatore e di sistema.

Lei mi chiede cosa fare e che cosa propongo. Evidenzio la necessità di un intervento riformatore di sistema, ossia la necessità che non tutti, com'era nel 2004 e come a volte è adesso, debbano essere trattenuti al CIE. Al CIE, secondo il sistema della direttiva, devono essere trattenuti soltanto coloro che nel territorio dello Stato hanno commesso innanzitutto reati, ai sensi del paragrafo 4 dell'articolo 7 della direttiva. La finalità è sempre quella, ossia garantire la sicurezza nel territorio dello Stato. Leggo al paragrafo 4, articolo 7: « Se sussiste il rischio di fuga - quindi, abbiamo delle ipotesi che sono state definite dal legislatore, come domanda respinta, manifestamente infondata o fraudolenta e, quindi, vediamo già un comportamento diverso - o se l'interessato costituisce pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sicurezza nazionale ».

Sono queste le persone che devono andare al CIE. Infatti abbiamo avuto, nel corso degli anni, all'inizio, una varietà rilevante di fattispecie. Mi è capitato lo stesso giorno la signora badante che proveniva dall'Ucraina, per cui da Bolzano è stata organizzata una traduzione per portarla al CIE di Bologna, che, con lo scontrino in mano, diceva: « Ma io ho fatto la domanda. Che cosa ci faccio qui? » Due minuti dopo mi è capitato il terrorista indagato nell'ambito dei fondi neri di Bin Laden, nello stesso giorno. Ci sono capitati anche i criminali degli assalti alle ville e, due minuti dopo, il pastore ortodosso che dalla Russia era venuto a dire messa ed era stato fermato.

È necessario selezionare le fattispecie. Il CIE deve essere lo strumento per intervenire nei confronti di coloro che hanno

commesso reati nel territorio dello Stato. Nei confronti di quelli deve essere ferma la posizione. Anche per questo motivo, a mio modesto avviso, la previsione della riduzione del termine di 30 giorni più 30 giorni ed eventuali 30 rinde di fatto la situazione dei CIE inutile, perché non si riuscirà a espellere nessuno.

Per espellere un cittadino di Paese terzo si ha necessità della collaborazione del Paese. Non possiamo dire: « Va bene, l'Italia ritiene che l'Ucraina... » se l'Ucraina non fornisce i necessari documenti. Quindi, forse sarebbe stato più idoneo e congruo un periodo di sei mesi. Di fatto la situazione attuale dei CIE è bloccata e, quindi, nel territorio dello Stato non vi è un'effettiva esecuzione della direttiva.

Lo vediamo - e chiudo, perché sto parlando troppo; scusatemi, ma sono dodici anni che mi occupo di questa materia - in fase di opposizione (quella che dicevo io) all'espulsione. Io sono del circondario del tribunale di Venezia e da gennaio ad oggi ho trattato tre processi di opposizione al decreto di espulsione. Questo non perché le prefetture non intervengano, ma perché il decreto di espulsione che viene notificato è carta straccia. A cosa serve se poi non viene eseguito?

Il discorso è che l'Italia, a nostro modesto avviso - è questo l'intervento riformatore - deve essere forte con i forti e debole con i deboli, nel senso di intervenire con chi ha commesso reati o costituisce un pericolo sul territorio dello Stato. In questi casi deve essere certa l'espulsione.

Scusate questa lunga risposta.

PAOLO BENI. Attualmente la distinzione che faceva rispetto al trattenimento nei CIE di quelli che costituiscono realmente un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico e non di tutti quelli riconducibili al 10-bis non ha fondamento nella normativa. È un'interpretazione che lei le attribuisce.

MASSIMO LIBRI, *Vicepresidente della Confederazione dei giudici di pace*. Il decreto legislativo n. 286 del 1998 è come se fosse una seconda direttiva. Non è che si pone in

contrasto, ma lo attua per i principi. È quello che dicevo prima: pone dei problemi soprattutto per le forze dell'ordine di decidere.

**PRESIDENTE.** Bene. Ringrazio la dottoressa Trincanato e il dottor Libri per l'esposizione, anche perché sono state proposte riflessioni di cui la Commissione terrà in debita considerazione.

Ringrazio ancora e dichiaro conclusa l'audizione.

### **Sulla pubblicità dei lavori.**

**PRESIDENTE.** Cominciamo con la seconda audizione. Avverto che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico e che, ove necessario, anche su richiesta di un commissario ovvero del soggetto audito, i lavori della Commissione potranno proseguire in seduta segreta, se lo riterrà opportuno.

Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, immagino, così rimane stabilito. Dispongo pertanto l'attivazione dell'impianto.

### **Audizione del presidente dell'Associazione nazionale dei giudici di pace, Gabriele Di Girolamo.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del Presidente dell'Associazione nazionale dei giudici di pace, Gabriele Di Girolamo, che ringrazio. Ci scusiamo per il ritardo, ma a volte il tempo fugge perché le riflessioni sono importanti e significative e talvolta il presidente fatica a tenere i tempi.

Come già ricordato in occasione della precedente audizione, l'incontro odierno è funzionale ad acquisire elementi istruttori in merito alle procedure giurisdizionali afferenti la materia oggetto dell'indagine parlamentare. In particolare, oltre ad approfondire gli ambiti rimessi attualmente alla cognizione dei giudici di pace in materia del giudizio di opposizione e convalida dei

provvedimenti *ex decreto* n. 286 del 1998, il confronto con i rappresentanti di tale categoria costituisce per la Commissione l'occasione per valutare eventuali prospettive di riforma delle attuali procedure giurisdizionali in materia di immigrazione.

È infatti convinzione di questa Commissione che il sistema in esame delle domande di protezione internazionale anche sul versante giudiziario richieda sostanziali correttivi. Anche il Ministro Orlando si è espresso in tal senso proprio in occasione dell'audizione tenutasi la scorsa settimana. Le chiedo, pertanto, di esprimere il suo avviso su possibili prospettive di riforma che prefigurino una ridefinizione delle competenze dei giudici di pace nei giudizi in materia di immigrazione.

Pertanto, dottor Di Girolamo, le cedo la parola ben volentieri.

**GABRIELE DI GIROLAMO, presidente dell'Associazione nazionale dei giudici di pace.** Grazie, presidente. Cercherò di essere schematico. Penso che i tempi siano contingenti, ragion per cui entrerò subito nel vivo della questione.

Innanzitutto va detto che in materia di immigrazione vi è una tripartizione di competenza. In particolare, il giudice di pace è competente in relazione alla condizione giuridica dei cittadini dei Paesi non aderenti all'Unione europea e degli apolidi, con esclusione dunque delle condizioni relative ai cittadini appartenenti all'Unione europea. In questo caso la competenza è del Tribunale. Sono altresì di competenza del Tribunale le materie relative al diritto all'unità familiare, ai visti, alla protezione internazionale e le azioni contro la discriminazione. Per quanto riguarda i minori è competente, ovviamente, il Tribunale per i minorenni.

Attenendoci alla competenza del giudice di pace, questa è ripartita tra un aspetto amministrativo di convalida e uno in sede penale. Venendo all'aspetto amministrativo della convalida del provvedimento di espulsione, va detto che nelle ipotesi tassativamente indicate dalla legge, e precisamente nelle espulsioni ministeriali, nell'espulsione relativa alla pericolosità sociale, in caso di pericolo di fuga quando la domanda di



permesso di soggiorno è stata respinta, il provvedimento di espulsione è eseguito mediante accompagnamento alla frontiera dello straniero da parte delle forze dell'ordine, disposto con un provvedimento del questore che deve essere, ovviamente, convalidato dal giudice di pace. Qualora ciò non fosse possibile, il questore dispone il trattenimento dell'espulso in un Centro di identificazione ed espulsione. Anche questo provvedimento deve essere convalidato dal giudice di pace.

In caso di emanazione del provvedimento il cittadino straniero può aderire volontariamente al provvedimento mediante concessione da parte del prefetto di un termine di 30 giorni per la partenza volontaria, a garanzia del quale il questore deve disporre delle misure che devono essere convalidate anch'esse dal giudice di pace. Queste consistono nel richiedere allo straniero la disponibilità delle risorse economiche sufficienti, derivanti da fonti lecite, al fine di soggiornare per il periodo mancante alla partenza, la consegna del passaporto o di altro documento equipollente, che verrà restituito al momento della partenza, l'obbligo di dimora in un posto preventivamente individuato e l'obbligo di presentazione nei giorni e nelle ore stabilite presso un ufficio di forza pubblica.

Quanto alla modalità dell'esecuzione dell'espulsione, nella realtà invece si osserva che, nonostante la direttiva del 2008 privilegi la concessione di un termine per la partenza volontaria degli stranieri sottoposti a provvedimento di rimpatrio, la legislazione nazionale continua a privilegiare l'accompagnamento coattivo alla frontiera di tutti gli stranieri espulsi, relegando a un ruolo marginale la possibilità per questi di chiedere e ottenere un termine per la partenza volontaria. Questo anche in funzione, come ho detto, di tutti quei requisiti richiesti.

Qualora, infine, non sia stato possibile il trattenimento dello straniero — questo è un punto dolente, a mio parere — in un centro, ovvero qualora il soggetto abbia terminato questo periodo o non sia possibile rimuovere gli impedimenti per essere accompagnato alla frontiera, il questore consegna al

cittadino straniero un ordine di allontanamento da effettuarsi entro sette giorni. Sappiamo bene che non ha alcun effetto.

Il giudice di pace in sede di convalida deve verificare la sussistenza dei presupposti formali e sostanziali dell'accompagnamento alla frontiera, il fatto che ci si trovi in una delle ipotesi in cui l'espulsione deve essere eseguita con accompagnamento alla frontiera e l'inesistenza dei divieti di espulsione previsti dall'articolo 19, come le persecuzioni razziali, le questioni di natura sessuale o religiosa o le opinioni politiche.

Questi principi sono applicabili anche alla convalida di trattenimento, quando abbiamo detto che è necessaria l'individuazione della persona straniera. La stessa cosa vale per quanto riguarda la richiesta di proroga del trattenimento nei vari centri di identificazione.

Sono state avanzate, nel corso del tempo, varie critiche nei confronti della magistratura di pace, in quanto si dice che non accoglie l'istanza di sospensione degli effetti del provvedimento di espulsione in sede di convalida. Sotto tale aspetto va detto che, ai sensi dell'articolo 13, comma 5-bis del Testo unico n. 286 del 1998, in effetti sono sospesi *ope legis* fino alla decisione del giudice di pace stesso, che deve avvenire entro le quarantott'ore successive alla comunicazione del provvedimento di convalida.

Altre critiche sono state poste su un insufficiente rispetto del principio del contraddittorio o un'insufficiente motivazione della convalida. Sotto il primo aspetto il principio del contraddittorio è rispettato dalla presenza del procuratore nominato anche d'ufficio. In alcuni casi il giudice di pace si reca all'interno dei centri. Anche qui il principio del contraddittorio in qualche maniera è rispettato.

Sotto il secondo profilo va detto che la giurisprudenza di legittimità ha precisato che il sindacato giurisprudenziale non ha a oggetto la validità dell'espulsione amministrativa, ma deve rivolgersi alla verifica dei requisiti formali e sostanziali del provvedimento e ai suoi presupposti che consentono l'espulsione o il trattenimento. Ne discende, quindi, l'inevitabile natura som-

maria della motivazione, peraltro stabilita anche recentemente da sentenze della Corte di cassazione, l'ultima delle quali il 30 novembre 2015, n. 24415.

Per quanto riguarda la competenza in sede penale, la materia penale del giudice di pace ha competenza esclusiva per quanto riguarda il primo grado a giudicare sul reato di immigrazione clandestina. Questo dato è stato recentemente inserito dal Governo in un elenco di reati da depenalizzare, ma sul quale il medesimo Esecutivo ha successivamente avuto un ripensamento. Si discute ancora oggi tra le forze politiche se sia una scelta corretta radiare questo reato.

I giudici di pace non desiderano partecipare al dibattito, ma possono dire quello che avviene nella realtà. A nostro parere, il reato di clandestinità deve essere inteso non in maniera autonoma, cioè a sé stante, ma deve essere ricompreso e inquadrato nell'ambito delle norme procedurali che lo riguardano, in particolare, con gli articoli 20-bis e 20-ter del decreto legislativo n. 274 del 2000, che ha istituito la competenza penale del giudice di pace e, quindi, il rito penale davanti a questo giudice.

Entrambe queste disposizioni prevedono un vero e proprio processo immediato, con alcune differenze soprattutto relative ai tempi. L'articolo 20-bis prevede un'ipotesi cosiddetta ordinaria, secondo cui la Polizia giudiziaria, una volta accertata la presenza del clandestino, deve chiedere al pubblico ministero l'autorizzazione a presentarlo davanti al giudice di pace. Il pubblico ministero, nei quindici giorni successivi alla richiesta, se non ravvede ipotesi di archiviazione, deve autorizzare la Polizia giudiziaria a portare il clandestino davanti al giudice di pace, indicando l'ora e il giorno della celebrazione del giudizio.

L'articolo 20-ter precisa che, quando vi siano gravi motivi e comprovate ragioni di urgenza, la Polizia giudiziaria chiede al pubblico ministero di portare contestualmente in giudizio il migrante clandestino. Il pubblico ministero, se ravvisa l'urgenza, emette immediatamente una citazione a giudizio e autorizza la Polizia giudiziaria a

portare in giudizio il giorno stesso davanti al giudice di pace il cittadino straniero.

Questi due articoli, 20-bis e 20-ter del decreto legislativo n. 274 del 2000, non sono mai stati correttamente applicati, non certo per scelta dei giudici di pace, considerando che la celebrazione del processo avviene dopo vari mesi, se non anni, e dopo varie indagini.

Come si evince dalla struttura processuale, se fosse attuato un coordinamento tra la Polizia giudiziaria e il pubblico ministero, l'impianto normativo sopradescritto avrebbe probabilmente una maggiore efficacia e sicuramente un effetto deterrente superiore a quello attuale, in quanto la pena applicabile è, in prima battuta, l'espulsione dal territorio nazionale. Il reato di immigrazione clandestina individua, infatti, come prima pena l'espulsione, fatte salve le cause ostative. Solo in seconda battuta c'è la sostituzione con la pena pecuniaria.

L'altra competenza penale attiene al reato di inottemperanza all'ordine del questore. Questo reato è stato rideterminato, a seguito della nota sentenza El Dridi, dalla Corte di giustizia, recepita in sede di direttiva sui rimpatri. Il legislatore, dunque, ha modificato la pena, prevedendo la sola multa, in sostituzione della reclusione, trasferendo la competenza dal tribunale al giudice di pace.

La pena, anche qui, a mio parere, senza alcuna efficacia, varia da 10.000 a 20.000 euro in caso di espulsione con accompagnamento alla frontiera, o da 6.000 a 15.000 euro se lo straniero non ha rispettato i termini per la partenza volontaria.

Una volta celebrato il processo penale, si procede a una nuova espulsione con le modalità già dette. Tuttavia, qualora lo straniero non provveda a lasciare il territorio, come avviene spesso, si procede a un nuovo processo penale, la cui pena varia da 15.000 a 30.000 euro e così via fino all'infinito.

Queste sono le criticità che riscontriamo tutti i giorni nell'ambito del nostro lavoro, sia in sede amministrativa, sia in sede penale, ma soprattutto in sede penale.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Di Girolamo, perché è stato breve, ma efficace nella descrizione anche di quello che sta accadendo. Se vi sono dei colleghi commissari che intendono intervenire, ovviamente cedo loro la parola ben volentieri.

Non ce ne sono. Lei ci può lasciare la sua relazione?

GABRIELE DI GIROLAMO, *presidente dell'Associazione nazionale dei giudici di pace*. Ho portato un sunto di tutta l'intera materia. In prima battuta sono venute fuori 50 pagine, ragion per cui ho ritenuto opportuno schematizzare. Lascerei questo sunto. Se è necessario e lo ritenete opportuno, posso portare anche l'altra relazione.

PRESIDENTE. Dottor Di Girolamo, se vuole, ci lasci il sunto. È già un prodotto importante. Se poi pensa che sia utile alla Commissione il suo contributo più articolato, ovviamente per noi è utile e gradito.

GABRIELE DI GIROLAMO, *presidente dell'Associazione nazionale dei giudici di pace*. Diciamo che è molto più analitico rispetto a ciò che ho detto stamattina proprio in funzione del fatto che sapevo che qui c'erano dei tempi contingentati. Molto è stato depurato rispetto a quello che si doveva dire e che si doveva, quindi, analizzare e approfondire.

PRESIDENTE. Bene. La ringrazio. Se ci farà pervenire il contributo, gliene saremo grati.

Ringrazio il dottor Di Girolamo e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 13.10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

---

*Licenziato per la stampa  
il 6 settembre 2016*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



\*17STC0018230\*