

Convalida dei provvedimenti di accompagnamento alla frontiera degli stranieri, emessi dal Questore ai sensi dell'art. 13, commi 4 e 5 e 14, del D.Leg.vo del 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'art. 5 del D.L. del 23 maggio 2008, n. 92, convertito nella L. 24 luglio 2008, n. 125.

(Risposta a quesito dell'8 luglio 2009)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta dell'8 luglio 2009, ha adottato la seguente delibera:

«Con nota del 14 ottobre 2008 il Presidente del Tribunale di ... ha chiesto chiarimenti in ordine ai locali da utilizzare per la convalida dei provvedimenti di accompagnamento alla frontiera degli stranieri, emessi dal Questore ai sensi dell'art. 13, commi 4 e 5, e 14, D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'art. 5, D.L. 23 maggio 2008, n. 92, convertito nella legge 24 luglio 2008, n. 125. La questione era nata da una richiesta del Questore di ... di intervenire sul coordinatore dell'Ufficio del Giudice di Pace affinché, come per il passato, le udienze di convalida dei provvedimenti di cui all'oggetto fossero tenute negli appositi locali allestiti presso la Questura, segnalando che il coordinatore aveva invece disposto che le udienze si tenessero nei locali dell'Ufficio del Giudice di Pace, con una serie di conseguenze negative (necessità che gli stranieri fossero trasferiti nei locali dell'Ufficio del Giudice di Pace, ritardi nei procedimenti di convalida, pericolo che gli stranieri si sottraessero alla vigilanza degli agenti di polizia, non essendo possibile adottare nei loro confronti i mezzi di coercizione normalmente adoperati nei confronti dei detenuti).

Invitato a fornire chiarimenti, il Coordinatore aveva risposto con nota del 18 settembre 2008, confermando che le udienze di convalida dovevano essere tenute nei locali dell'Ufficio del Giudice di pace, secondo quanto disposto dal Consiglio superiore della magistratura con la circolare prot. P. 17703/2007 del 25 luglio 2007 sulla formazione delle tabelle degli uffici dei Giudici di Pace per il biennio 2008- 2009.

L'art. 13 del D.lgs 25 luglio 1998 disciplina l'istituto dell'espulsione amministrativa degli stranieri anche non residenti nel territorio dello Stato; la legge prevede che quando l'espulsione sia eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera (comma 4 e 5) il provvedimento di accompagnamento sia convalidato dal giudice. Il D.l. 14 settembre 2004 n. 241, conv. con modificazioni con L. 12 novembre 2004 n. 271, nell'attribuire per la prima volta la competenza per la convalida al giudice di pace, ha previsto, introducendo il comma 5 ter, che "al fine di assicurare la tempestività del procedimento di convalida dei provvedimenti di cui ai commi 4 e 5, ed all'art. 14 c. 1, le questure forniscono al giudice di pace, nei limiti delle risorse disponibili, il supporto occorrente e la disponibilità di un locale idoneo". Tale norma è rimasta invariata anche dopo i successivi interventi modificativi del Testo unico sull'immigrazione ed è ancora vigente.

Il Consiglio superiore della magistratura, nel formulare la circolare per la formazione delle tabelle degli uffici dei Giudici di Pace per gli anni 2006-2007 ritenne di prestare specifica attenzione alle nuove competenze trasferite dal giudice ordinario al giudice di pace in materia di immigrazione dedicando a questo tema proprio la parte iniziale della relazione introduttiva e fissando tra i criteri direttivi fondamentali, suggeriti dalla "natura di garanzia dei diritti fondamentali della persona che è propria della procedura di natura civile relativa ai provvedimenti amministrativi che sono sottoposti all'attenzione e al controllo del giudice", quelli della necessaria specializzazione e opportuna concentrazione della competenza in capo ad un numero adeguato, ma limitato di giudici, quello del reciproco confronto e dell'aggiornamento professionale dei giudici di pace e quello della necessità di un intervento tempestivo e "pienamente autonomo" da parte del giudice di pace, che doveva essere messo in grado di conoscere immediatamente tutti gli atti del procedimento e di svolgere la sua attività nei locali dell'ufficio giudiziario "salvo situazioni di assoluta impossibilità in cui opererà la diversa possibilità stabilita dalla legge".

Può essere utile infatti ricordare che le modifiche introdotte con il D.l. del 2004 conseguivano alle

sentenze della Corte costituzionale nn. 222 e 223 del 15 luglio 2004, ed in particolare, per quello che qui rileva, alla sentenza n. 222 che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5-bis, del D.lvo n. 286/1998, nella parte in cui la norma non prevedeva che il giudizio di convalida dovesse svolgersi in contraddittorio prima dell'esecuzione del provvedimento di accompagnamento alla frontiera, con le garanzie della difesa, come può essere utile ricordare che lo stesso CSM espresse riserve sulla opportunità di delegare al giudice di pace competenza in tema di provvedimenti urgenti sostanzialmente attinenti alla libertà personale. Nel parere formulato su richiesta del Ministro sul testo del D.l. 241/04 il Consiglio superiore della magistratura rappresentò le riserve più o meno marcate emerse nel corso dell'esame del testo relativamente al trasferimento al giudice di pace delle competenze in materia di convalida nei seguenti termini: "In conclusione, ritiene il Consiglio che la natura stessa dei diritti di libertà oggetto dei provvedimenti giudiziari richieda un intervento di garanzia adeguato sul piano ordinamentale, processuale e organizzativo, che assicuri loro una tutela insieme giusta ed efficace, risultato questo che può essere meglio soddisfatto mediante il ricorso alla magistratura professionale, opportunamente sostenuta nello sforzo attuativo richiestole" e illustrò anche l'unanime opinione secondo la quale "Viva preoccupazione suscita la norma di cui al comma 5-ter dell'art. 13 T.U: tale norma attribuisce impropriamente ad organi dell'amministrazione dell'interno, e non al Ministro della giustizia (art. 110 Cost.), compiti di organizzazione dei servizi della giustizia ed appare idonea a condizionare l'esercizio della giurisdizione, pregiudicandone altresì l'immagine di imparzialità".

Alla luce di tali considerazioni, pur non essendo stato accolto l'auspicio di un ripensamento del tenore testuale del comma 5 ter, il Consiglio superiore della magistratura ritenne, in sede di approvazione delle tabelle per gli anni 2006-2007, che la salvaguardia primaria dei valori di libertà coinvolti e la necessità di tutelare anche l'immagine di imparzialità del giudice, imponessero di ricorrere al supporto logistico ed organizzativo fornito dalle questure solo in via residuale e quando non fosse possibile procedere alle convalide accompagnando lo straniero presso l'ufficio del giudice.

La successiva abrogazione della circolare appare come un dato strettamente tecnico, determinato dalla diversa cadenza periodica delle tabelle mentre la mancata riproduzione della opzione interpretativa del comma 5 ter nella nuova circolare sulle tabelle degli Uffici dei Giudici di Pace per gli anni 2008-2009 lungi dal riflettere un ripensamento sui presupposti che l'avevano suggerita, esprime al contrario il consolidamento della sua lettura, la cui ripetizione diveniva superflua una volta venuto meno il carattere di novità della previsione e rimaste immutate le considerazioni di fondo in tema di salvaguardia dei diritti fondamentali che l'avevano determinata.

Una diversa interpretazione potrebbe essere il frutto di un ripensamento da parte del Consiglio dei presupposti sui quali la precedente era basata, ma non può essere tratta da una concatenazione formalistica delle delibere successive. Ritiene il Consiglio che non vi siano ragioni per contraddire la precedente interpretazione, nè che a diverse conclusioni possano portare le considerazioni di ordine pratico rappresentate dal proponente del quesito, poiché lo svolgimento dell'udienza di convalida presso la Questura implica esigenze di spostamento (ad esempio dal centro di identificazione ed espulsione, secondo l'attuale denominazione dei CPT) al pari di quelle richieste per l'accompagnamento presso gli uffici del giudice di Pace mentre la impossibilità di adottare le misure proprie previste per i soggetti in stato di custodia cautelare rafforza l'esigenza che una persona che non è sottoposta a vincoli sia condotta avanti ad un giudice terzo negli uffici dove quel giudice esercita le funzioni.

Il comma 5 ter dell'art. 13 del T.U. in sostanza, lungi dal sancire un sistema di garanzia attenuato della libertà e dignità dello straniero, inserendo il momento della convalida da parte del giudice quale episodica irruzione in un circuito interamente rimesso all'autorità amministrativa ed interno anche ai suoi circuiti logistici, esprime, secondo l'interpretazione datane unanimemente dal Consiglio, la risposta alla preoccupazione che, a fronte della diseguale distribuzione sul territorio nazionale delle risorse organizzative e strutturali degli uffici del giudice di pace, gli eventuali aggravii o l'insostenibilità operativa, debbano essere fronteggiati dall'amministrazione giudiziaria,

già gravata da onerosi pesi. Una diversa lettura contrasterebbe con il senso delle decisioni della Corte costituzionale che hanno sottolineato la necessità di una piena giurisdizionalizzazione della fase della convalida e che hanno reso necessario l'intervento del legislatore.

Tutto ciò premesso, il Consiglio

delibera

di rispondere al quesito nei termini di cui in motivazione.».