

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2017

RICERCA SUI PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI
TRATTENIMENTO EMESSI DAL GIUDICE DI PACE DI BARI:
ANNO 2015

di Giuseppe Campesi, Piero Donadio, Nicola Schingaro

SOMMARIO: 1. La ricerca. – 2. I provvedimenti di allontanamento. – 3. Caratteristiche della popolazione “trattenuta”. – 4. Le udienze e il contraddittorio. – 5. Gli esiti e le motivazioni. – 6. Considerazioni conclusive.

RICERCA SUI PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI TRATTENIMENTO EMESSI DAL GIUDICE DI PACE DI BARI: ANNO 2015

di Giuseppe Campesi*, Piero Donadio**, Nicola Schingaro***

1. La ricerca

Il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" ha svolto un'analisi dei provvedimenti di convalida e di proroga del trattenimento nel CIE di Bari Palese emessi dall'Ufficio del Giudice di pace (GdP) di Bari nel primo (gennaio-marzo) e nell'ultimo trimestre (ottobre-dicembre) 2015. La presente ricerca rappresenta uno sviluppo e un approfondimento dello studio pilota completato tra 2014 e 2015, concernente i fascicoli del periodo ottobre-novembre 2013.

La ricerca si è svolta in tre fasi principali.

Durante la *prima fase*, dal gennaio al luglio 2016, si è provveduto all'acquisizione degli estremi dei fascicoli interessati e alla scansione degli stessi. Questa prima fase della ricerca si è svolta presso la sezione denominata "Ufficio Immigrati", composta da 23 giudici con sede nella sezione penale del GdP di Bari.

In forza dell'Autorizzazione n. 7/2011 al trattamento dei dati a carattere giudiziario da parte di privati, di enti pubblici economici e di soggetti pubblici (GU n. 162 del luglio 2011) rinnovata in data 28.12.2012 e regolamentata dalle Linee guida in materia di trattamento di dati personali nella riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità d'informazione giuridica, del 2 dicembre 2010 (GU n. 2 del 4 gennaio 2011), l'Università degli Studi di Bari ha presentato, nel gennaio 2016, una richiesta di accesso per ragioni di documentazione giuridica ad atti giudiziari depositati presso la Cancelleria del GdP di Bari.

* Ricercatore di Filosofia del diritto, Dipartimento di Scienze politiche, Università di Bari.

** Assegnista di ricerca in Filosofia del diritto, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Bari.

*** Ricercatore a contratto, Dipartimento di Scienze politiche, Università di Bari. Il coordinamento scientifico dell'Unità di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" è stato svolto da Giuseppe Campesi. La raccolta dei provvedimenti è stata effettuata da Piero Donadio. L'analisi dei fascicoli è stata effettuata da Giuseppe Campesi, Nicola Schingaro e Piero Donadio. La rielaborazione dei dati è stata effettuata da Giuseppe Campesi e Nicola Schingaro. Il presente rapporto è stato redatto da Giuseppe Campesi, al quale deve essere attribuita ogni opinione espressa e ogni eventuale imprecisione.

Tab. 1: Udienze analizzate

Convalide			
Totale fascicoli analizzati		322	
Totale procedimenti di convalida		322	
Periodo di riferimento	I trimestre	dal 02.1.2015	al 30.3.2015
RG di riferimento	I trimestre	dal n. 1/2015	al n. 3351/2015
Periodo di riferimento	IV trimestre	dal 02.10.2015	al 31.12.2015
RG di riferimento	IV trimestre	dal 8970/2015	al 12046/2015
Proroghe			
Totale fascicoli analizzati		75	
Totale procedimenti di proroga		93	
Periodo di riferimento	I trimestre	dal 02.3.2015	al 18.05.2015
RG di riferimento	I trimestre	dal n. 17/2015	al n. 2992/2015
Periodo di riferimento	IV trimestre	dal 27.11.2015	al 29.12.2015
RG di riferimento	IV trimestre	dal 9032/2015	al 11929/2015

A fronte di tale istanza, il Dirigente amministrativo dell'Ufficio ha concesso l'autorizzazione, a condizione che l'accesso ai dati fosse senza oneri aggiuntivi per l'Ufficio e nel rispetto della normativa sulla privacy. L'Ufficio ha mostrato un atteggiamento di grande disponibilità, consentendo un'adeguata fruizione degli spazi di archivio. Ci è stato inoltre consentito di realizzare una serie di interviste «semistrutturate» con i GdP in servizio presso l'Ufficio, la cui traccia è stata sviluppata avendo in mente i risultati dello studio pilota del 2014/2015 sui fascicoli relativi a ottobre/novembre 2013. In totale sono state registrate n. 6 interviste con il 50% dei GdP che hanno tenuto le udienze di convalida e proroga oggetto della presente analisi.

Nel complesso sono stati raccolti 322 provvedimenti di convalida, inclusi in 322 fascicoli relativi al primo e al quarto trimestre 2015. In questo caso, sebbene come vedremo il provvedimento di allontanamento presupposto sia stato sovente emesso da un'autorità che ha sede in una provincia diversa da quella in cui ha sede il CIE di Bari Palese, il giudice della convalida è ovviamente sempre il GdP di Bari. Le proroghe, invece, potrebbero astrattamente essere relative a trattenuti la cui udienza di convalida si è tenuta presso altre sedi e che solo successivamente hanno raggiunto il CIE di Bari Palese. Ciò si era ad esempio verificato in numerose occorrenze nel caso dell'analisi relativa ai fascicoli

di ottobre/novembre 2013, quando le risultanze indicarono che solo il 72% delle proroghe era relativo a trattenuti la cui udienza di convalida si era svolta di fronte al GdP di Bari. La riduzione dei tempi di permanenza massimi all'interno dei CIE sembra tuttavia aver reso meno frequenti i casi di trasferimento tra CIE e, infatti, nella presente analisi tutte le proroghe sono relative a trattenuti la cui convalida si è svolta di fronte al GdP di Bari. Nello specifico, abbiamo analizzato 93 provvedimenti di proroga, presenti in 75 dei 322 fascicoli oggetto della nostra rilevazione relativa al primo e al quarto trimestre del 2015.

Tab. 2: Dettaglio delle udienze di convalida analizzate

Mese	Valori assoluti	%
Gennaio 2015	53	16,5
Febbraio 2015	47	14,6
Marzo 2015	36	11,2
Ottobre 2015	62	19,3
Novembre 2015	60	18,6
Dicembre 2015	64	19,9

Periodo	Valori assoluti	%
Primo trimestre 2015	136	42,2
Quarto trimestre 2015	186	57,8
Totale	322	100,0

Tab. 3: Dettaglio delle udienze di proroga analizzate

Mese	Valori assoluti	%
Febbraio 2015	6	6,5
Marzo 2015	27	29,0
Aprile 2015	12	12,9
Maggio 2015	3	3,2
Ottobre 2015	3	3,2
Novembre 2015	12	12,9

Periodo	Valori assoluti	%
Primo trimestre 2015	33	35,5
Secondo trimestre 2015	15	16,1
Quarto trimestre 2015	35	37,6
Primo trimestre 2016	10	10,8
Totale	93	100,0

Tab. 4: Dettaglio delle udienze di proroga analizzate

Udienza di proroga	Valori assoluti	%
Prima	75	80,6
Seconda	18	19,4
Totale	93	100,0

Durante la *seconda fase* della ricerca, dal settembre 2016 al gennaio 2017, si è provveduto all'analisi dei provvedimenti raccolti utilizzando una scheda di rilevazione in cui a partire da ciascun provvedimento, identificato tramite il numero di Ruolo Generale, sono state raccolte informazioni relative:

al provvedimento presupposto (tipo di allontanamento; luogo di emissione; data di emissione; valutazione del rischio di fuga);

all'udienza (data, durata, luogo);

alle parti processuali e al contraddittorio (difesa, eccezioni della difesa, richieste della Questura, presenza del trattenuto; dichiarazioni del trattenuto; presenza dell'interprete);

alle caratteristiche socio-anagrafiche del trattenuto;

allo *status* giuridico del trattenuto;

all'esito del procedimento e alla qualità della motivazione.

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

La rilevazione dei dati è stata grandemente facilitata dalla metodologia di organizzazione dei fascicoli adottata dal GdP di Bari, che usa raccogliere in un unico faldone identificato da un singolo numero di ruolo l'insieme dei provvedimenti e dei documenti relativo alla vicenda processuale di ogni singolo trattenuto. In questo modo è stato possibile avere a disposizione in ciascun fascicolo l'intera documentazione, dai procedimenti di allontanamento presupposti, sino all'ultimo provvedimento di proroga, di tutti i trattenuti che hanno fatto ingresso nel CIE di Bari Palese nei due trimestri considerati. Questa è anche la ragione per la quale le udienze di proroga oggetto della nostra ricerca si spingono fino al trimestre successivo a quello in cui si tenuta l'udienza di convalida (cfr. tabella 3).

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

La *terza* e ultima fase, dal gennaio 2017 al marzo 2017, è servita per analizzare e rielaborare (anche tramite l'utilizzo di un software per l'analisi quantitativa) sotto forma di tabelle e grafici i dati raccolti, nonché le annotazioni di tipo qualitativo contenute nella voce "note". Si è inoltre svolto un approfondimento di natura qualitativa sulla valutazione del "rischio di fuga" contenute nei provvedimenti di prefetture e questure, nonché un'analisi del contenuto delle interviste registrate con i GdP attivi presso l'Ufficio di Bari, utilizzando in questo caso un software per l'analisi qualitativa (Atlas.ti).

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

2. I provvedimenti di allontanamento

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

Nella fattispecie, si segnala immediatamente una prima differenza rispetto all'analisi relativa al periodo ottobre/novembre 2013. Laddove in quel caso la maggior parte dei trattenuti risultava aver subito un provvedimento di allontanamento giustificato dalla mancanza di requisiti per l'ingresso, o per il soggiorno, sul territorio nazionale, nel 2015 oltre il 40% dei provvedimenti di allontanamento (tanto nel caso delle convalide, che nel caso delle proroghe) si fonda su una valutazione della pericolosità sociale del trattenuto, sia essa effettuata dall'Autorità giudiziaria, come nel caso delle espulsioni a titolo di misura di sicurezza ai sensi dell'art. 15 d.lgs. n. 286/1998, o dall'Autorità

amministrativa, come nel caso dell'espulsione per motivi di pericolosità sociale ai sensi dell'art. 13 co. 2 lett. c) d.lgs. n. 286/1998.

Merita di essere segnalato il fatto che gli unici 9 casi in cui il provvedimento di allontanamento presupposto era un respingimento ai sensi dell'art. 10 d.lgs. n. 286/1998 sono stati registrati tutti nell'ultimo trimestre del 2015 e rappresentano, con ogni probabilità, un primo indice dell'impatto che la cosiddetta "crisi dei rifugiati", con conseguente apertura del centro *Hotspot* a Taranto, avrebbe avuto nei mesi successivi sul carico di lavoro dell'Ufficio del GdP di Bari: impatto che ci è stato segnalato nel corso delle interviste che abbiamo registrato a partire dal gennaio 2016.

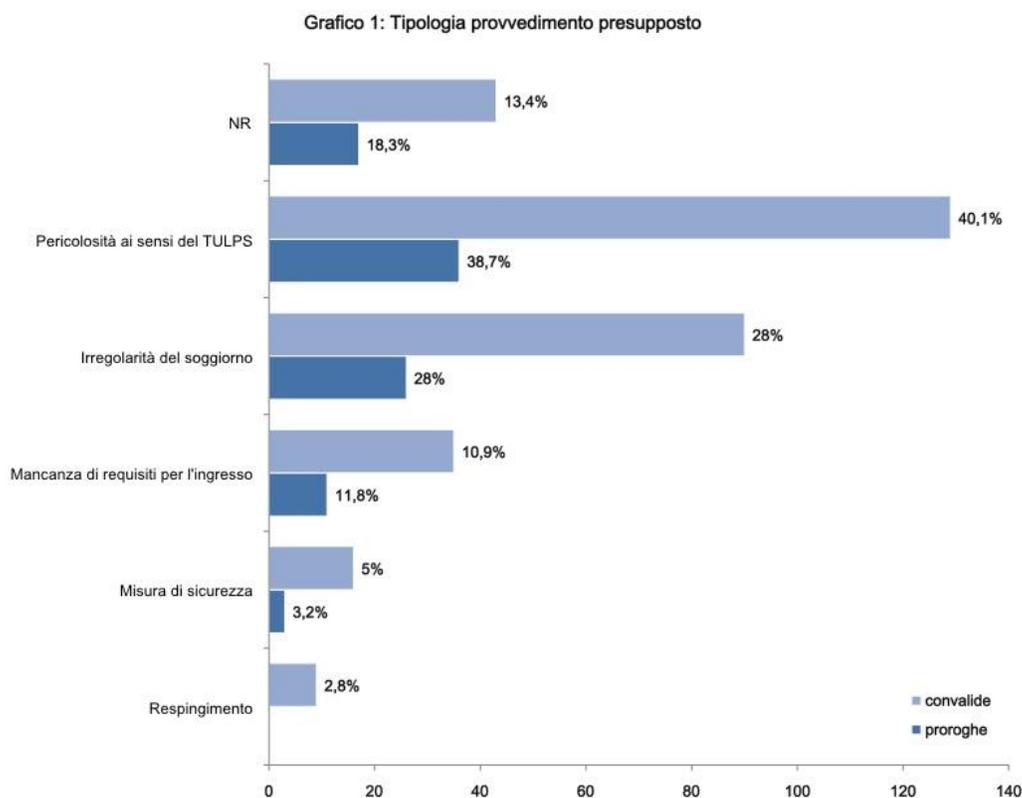


Grafico 2: Provincia in cui è stato emanato il provvedimento di allontanamento

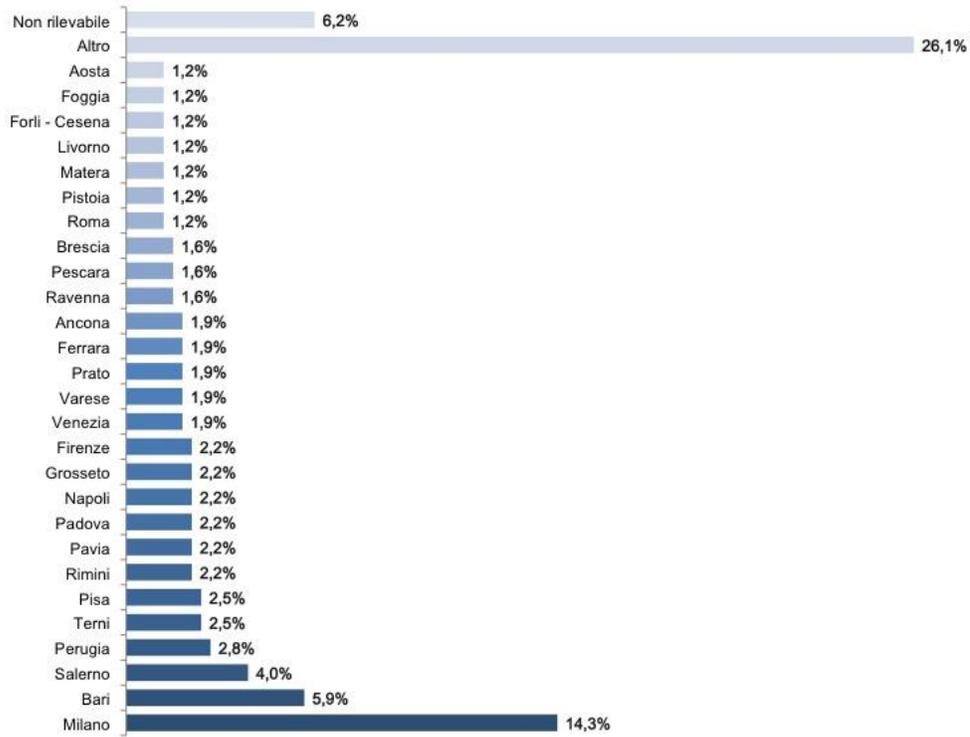
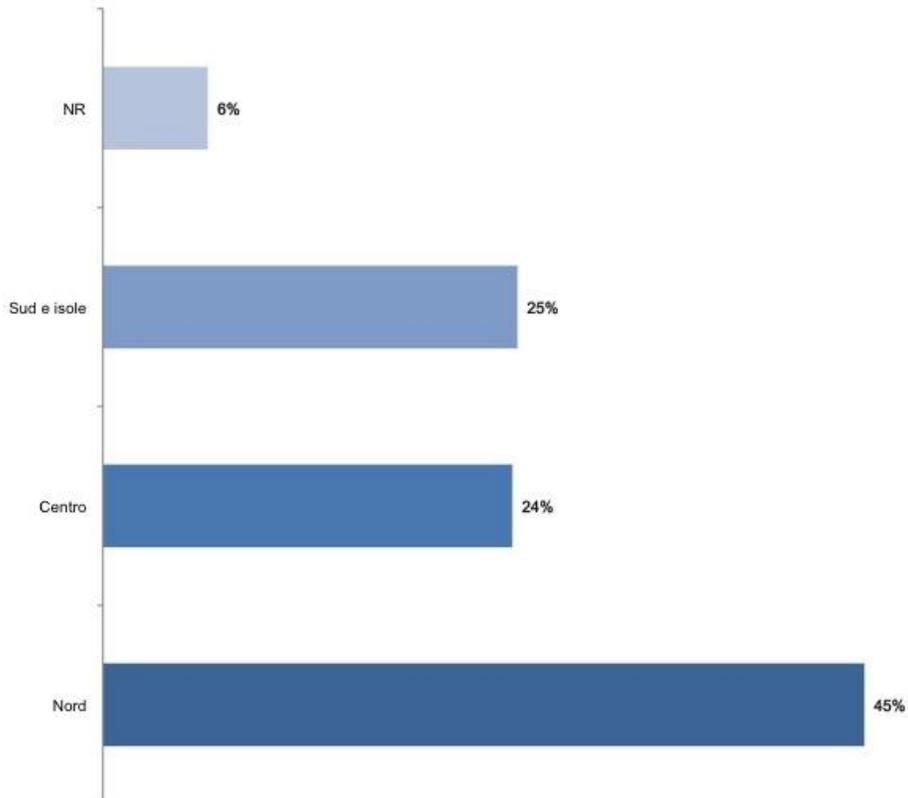


Grafico 3: Area in cui è stato emanato il provvedimento



Altro dato significativo è quello relativo alla provincia in cui è stato emanato il provvedimento di allontanamento, che indica chiaramente come il CIE di Bari abbia ulteriormente rafforzato il suo ruolo di *hub* per il trattenimento di stranieri fermati in diverse zone d'Italia, con una più decisa preponderanza rispetto al 2013 delle province che si collocano nel centro-nord. La struttura continua ad avere un ruolo del tutto marginale nel trattenimento degli immigrati irregolari intercettati in Provincia di Bari o sul territorio pugliese. Rispetto al 2013, inoltre, è notevolmente aumentato il numero di province di provenienza, con oltre 75 autorità diverse e solo 3 prefetture che ricorrono in più di 10 casi.

Per quanto riguarda la sussistenza del rischio di fuga, che com'è noto costituisce ai sensi dell'art. 13 co. 4 *bis* d.lgs. 286/1998, che ha recepito l'art. 3, par. 7 della direttiva 2008/115/CE, uno dei requisiti che legittima il ricorso all'espulsione con accompagnamento coatto alla frontiera, e dunque anche la possibilità di ricorrere al trattenimento nelle more dell'esecuzione del provvedimento di allontanamento, si può rilevare come i provvedimenti adottati dalle prefetture riportino nella maggior parte dei casi (55% di un campione di 122 provvedimenti di allontanamento analizzati) un elenco o una "lista a crocette" (8% dei casi) che replicano fedelmente gli «indicatori di rischio» previsti dal dettato normativo. Solo il 18% dei casi riportava una motivazione articolata del rischio di fuga, mentre nel 6% essa era del tutto assente. Di seguito riportiamo alcune delle formule più utilizzate per la valutazione del rischio di fuga nei provvedimenti delle prefetture.

«Tenuto conto che il sig. [...] è da ritenersi a rischio di fuga, ossia ricorre il pericolo che egli possa sottrarsi al rimpatrio qualora gli venisse concesso in termine per la partenza volontaria in quanto:

- non ha fornito un documento utile all'espatrio in corso di validità
 - non manifesta concreto interesse a fare rientro nel suo paese di origine
 - non ha fornito né è in grado di fornire garanzie finanziarie provenienti da fonti lecite utili allo scopo
 - non ha la disponibilità di un alloggio stabile non precario ovvero possa essere rintracciato senza difficoltà
 - non ha un'attività lavorativa regolare né ha dimostrato alcuna integrazione sociale».
- (Prefettura di Milano)

«Considerato che, alla luce di quanto emerso, tenuto conto anche del principio di gradualità dei provvedimenti da adottare nei confronti dei cittadini stranieri irregolari al fine di assicurare il loro rimpatrio, deve disporsi l'espulsione dal territorio dello Stato con

accompagnamento immediato alla frontiera a mezzo della forza pubblica nei confronti di [...] sussistendo il rischio di fuga previsto dall'art. 13 co. 4 *bis* del d.lgs. n. 286/98 introdotto dall'art. 3 della l. 2.8.2011 n. 129, dal momento che il cittadino straniero:

- non risulta aver ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità, in applicazione dell'art. 13 co. 5 e 13, nonché dell'art. 14 del d.lgs. n. 286/98, così come modificato dall'art. 3 della l. 2.8.2011, n. 129;

- non è in possesso del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità;
- è privo di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato, nonché privo di adeguate garanzie finanziarie derivanti da fonti lecite;

- risulta avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità».

(Prefettura di Padova)

«Tenuto conto che [...] è da ritenersi a rischio di fuga ai sensi dell'art. 13, co. 4 *bis*, TU 286/98 e succ. mod., ossia ricorre il pericolo che egli possa sottrarsi al rimpatrio qualora gli venisse concesso un termine per la partenza volontaria in quanto:

- ha dichiarato di non voler tornare nel suo paese d'origine;
- non ha fornito un documento utile all'espatrio in corso di validità;
- non ha la disponibilità di un alloggio dove possa essere rintracciato senza difficoltà;
- non ha fornito né è in grado di fornire garanzie finanziarie provenienti da fonti lecite utili allo scopo;

- non ha ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità, in applicazione dei commi 5 e 13 nonché dell'art. 14 d.lgs. 286/98».

(Prefettura di Bari)

«Atteso che lo straniero medesimo:

- non svolge un'attività lavorativa regolare, non dimostrando una particolare inclinazione alla integrazione sociale;

- non ha dimostrato, né è in grado di dimostrare risorse economiche provenienti da fonti lecite sufficienti a garantire un rientro volontario;

- non risulta iscritto presso scuole o istituti per il conseguimento di titoli di studio o professionali;

- non risulta iscritto presso un'anagrafe della popolazione residente in alcun comune;

- non ha fornito un documento di riconoscimento in corso di validità;

- non è titolare di una assicurazione che copra i rischi sanitari, in modo da non diventare un onere per il servizio sociale dello Stato;

- ha violato l'ordine a lasciare il territorio nazionale;

– non ha richiesto un termine per la partenza volontaria».

(Prefettura di Cosenza)

«Considerato che lo stesso sia a rischio di fuga, ossia che ricorra il pericolo perché egli possa sottrarsi al rimpatrio qualora venisse concesso un termine per la partenza volontaria, atteso che:

- non dispone di adeguate garanzie finanziarie provenienti da fonti lecite;
- non è in possesso di un documento utile all’espatrio, né ha manifestato l’intenzione di procurarselo volontariamente presso gli uffici consolari del proprio paese d’origine;
- non ha la disponibilità di un alloggio stabile, non precario, ove possa essere rintracciato senza difficoltà;
- dalla data di ingresso è stato clandestino nel territorio nazionale, non ha ottemperato ad un precedente ordine di allontanamento dal territorio nazionale ed ha sempre vissuto di espedienti;
- non ha alcun interesse a tornare in Patria dove non dispone né di un alloggio né di un lavoro».

(Prefettura di Viterbo)

Queste formule giustificano l’esecuzione del provvedimento di allontanamento mediante accompagnamento coatto alla frontiera e in genere ricorrono pressoché identiche nei provvedimenti di trattenimento adottati dalle questure, anche se abbiamo potuto constatare come molto spesso (nel 41,9% dei casi su un campione di 136 casi analizzati) il fascicolo fosse del tutto privo del provvedimento del questore. Laddove presente, quest’ultimo valuta il rischio di fuga ricorrendo nel 25% dei casi a una lista di indicatori che ricalca quelle utilizzate dalle prefetture, mentre in un 18,4% dei casi non si adduce nessuna motivazione a sostegno della decisione oltre alla mera necessità di identificare lo straniero e organizzare i dettagli del rimpatrio.

La prassi di includere nei provvedimenti di espulsione e di trattenimento una lista di circostanze che le prefetture e le questure si limitano ad “elencare” e/o “spuntare” laddove ravvisino la presenza di uno degli elementi indicati, consente all’autorità amministrativa di effettuare un giudizio di presunzione del rischio di fuga che di fatto tradisce lo spirito delle norme incluse nella direttiva 2008/115/CE. In base a quest’ultima, infatti, la necessità di ricorrere a misure estremamente afflittive, come accompagnamento coatto e trattenimento, andrebbe valutata attentamente nel caso specifico, tenendo conto di circostanze concrete non di astratti indici di rischio definiti dal legislatore. La motivazione della sussistenza del rischio di fuga passa così dall’essere un elemento costitutivo del provvedimento la cui valutazione è *uti singuli* a una clausola di stile prestampata,

ribaltando sostanzialmente l'onere della prova. In presenza di una o più circostanze tra quelle elencate dalla normativa, sarà lo straniero a dover dimostrare di non aver intenzione di far perdere le sue tracce provando a smentire le presunzioni da cui muovono prefetture e questure. Non è un caso se, a seguire, la valutazione di rischio effettuata dalle autorità amministrative venga solo difficilmente messa in questione dai GdP in sede di convalida. La griglia di elementi presuntivi costituisce una vera e propria “gabbia epistemologica”, che imprigiona il ragionamento dei Giudici all'interno di parametri di valutazione del rischio fissati *ex ante*.

3. Caratteristiche della popolazione “trattenuta”

I fascicoli contenevano informazioni molto ricche sulle caratteristiche socio-anagrafiche e la posizione giuridica dei trattenuti. Tali dati consentono di gettare uno sguardo su un campione significativo degli stranieri transitati dal CIE di Bari Palese nel 2015 (322 su un totale di 613 ingressi) e valutare quali fattori incidano maggiormente sulla probabilità di subire una convalida o una proroga del provvedimento di trattenimento.

La popolazione trattenuta è in linea di massima una popolazione giovane: il 60% del campione è composto da stranieri con meno di 40 anni di età, in cui le nazionalità più rappresentate nei procedimenti di convalida sono Albania (29,5%), Marocco (15,8%), Tunisia (10,2%), Georgia (6,2%), e Nigeria (6,2%). Tali dati non si discostano molto da quelli registrati nel 2013, se non per una riduzione dell'incidenza dei georgiani e degli algerini e un complessivo aumento delle regioni geografiche di provenienza dei trattenuti. Alla stessa stregua, anche il confronto tra le nazionalità preponderanti nel caso delle convalide e quelle delle proroghe conferma l'impressione già segnalata nel nostro precedente rapporto che gli stranieri provenienti dalla regione del nord-Africa tendano a subire periodi più prolungati di trattenimento a causa delle difficoltà di eseguire gli ordini di allontanamento. Come confermano anche le interviste svolte con i GdP, ciò si deve probabilmente alla qualità delle relazioni diplomatiche che l'Italia intrattiene con i rispettivi paesi: relazioni che in alcuni casi rendono più facile, in altri ostacolano, l'esecuzione dei provvedimenti di allontanamento.

Grafico 4: Età dei trattenuti

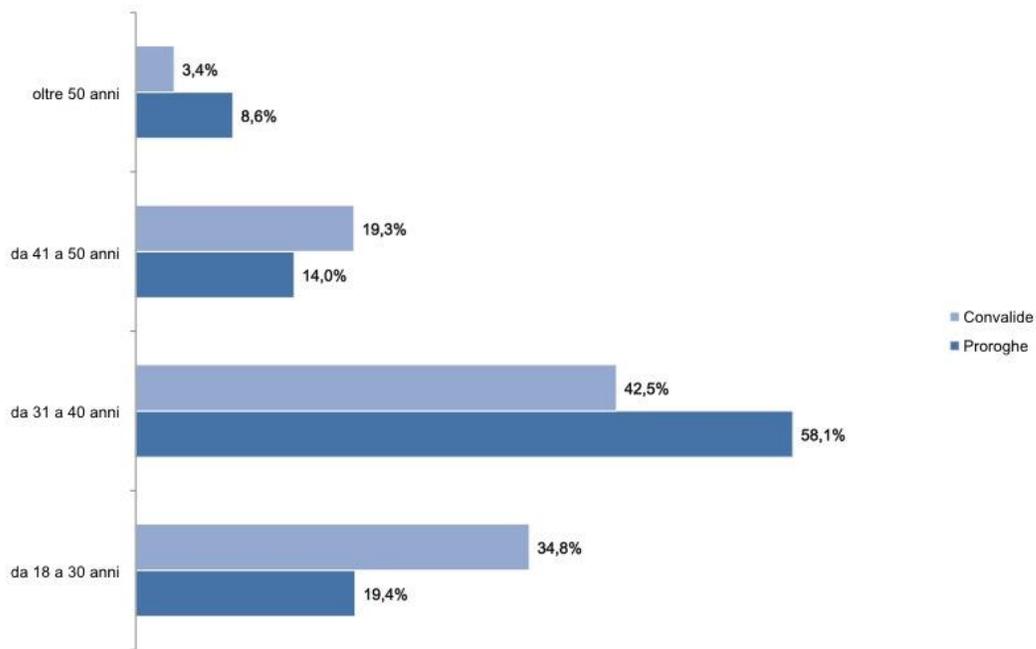


Grafico 5: Nazionalità dei trattenuti - convalide

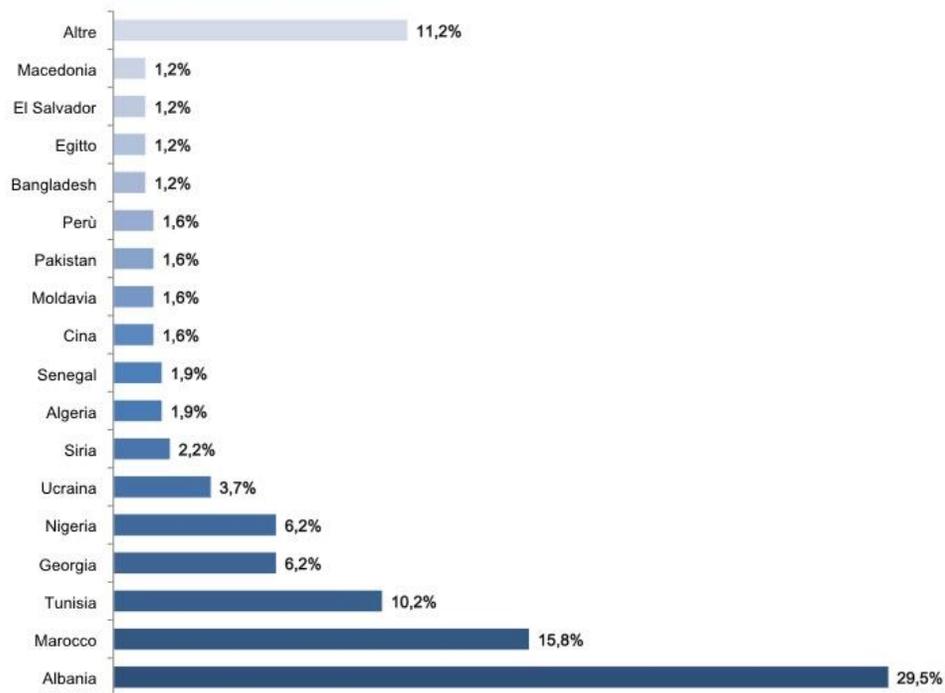
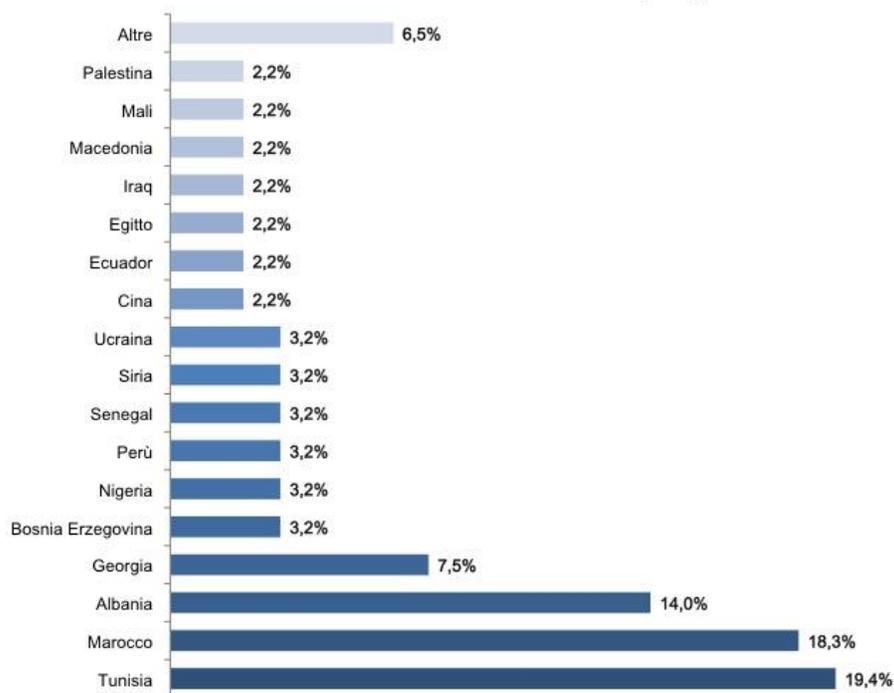
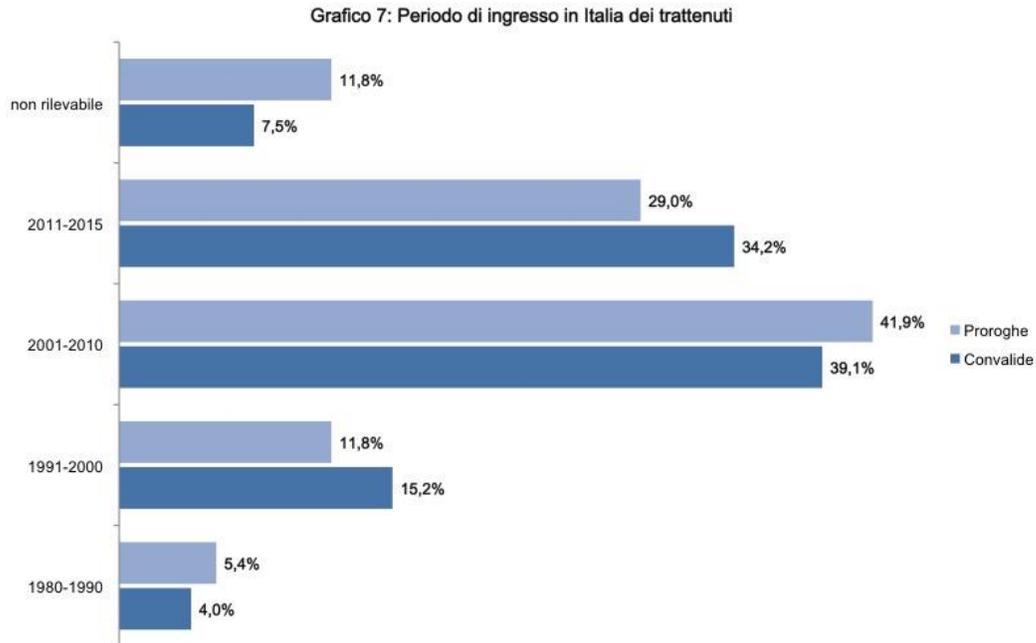


Grafico 6: Nazionalità dei trattenuti - proroghe

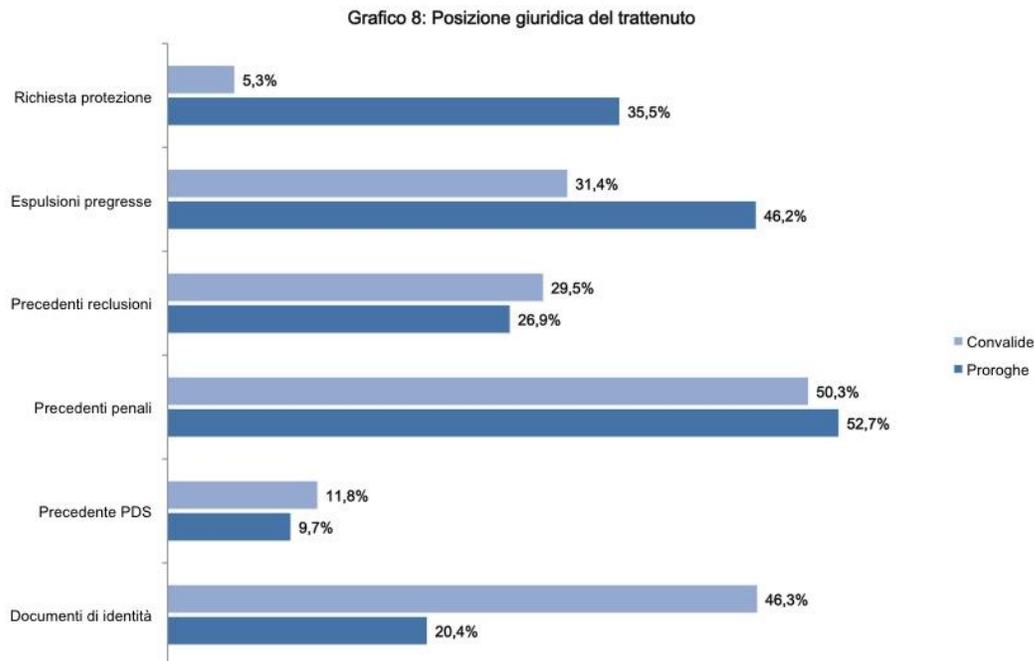


I dati relativi al periodo di ingresso in Italia (cfr. grafico 7), laddove disponibili, si riferiscono in prevalenza alle dichiarazioni del trattenuto medesimo, le quali non sempre sono congruenti con le informazioni in possesso delle questure, relative a precedenti penali o a contatti pregressi con l'Autorità di pubblica sicurezza in occasione di fermi per identificazione, denunce, etc. Non in tutti i fascicoli analizzati è stato possibile risalire alla data di ingresso in Italia dello straniero e, laddove si registrava una incongruenza tra le dichiarazioni di quest'ultimo e i riscontri documentali allegati dalla Questura, abbiamo privilegiato quest'ultimo dato. La nostra analisi evidenzia la significativa incidenza di stranieri da lungo tempo, in molti casi addirittura più di dieci anni, presenti sul territorio italiano, che coprono oltre il 50% dei casi in cui l'informazione è disponibile.



A differenza che nel 2013, la rilevazione effettuata sui fascicoli del 2015 segnala tuttavia una maggiore incidenza di stranieri che in precedenza non hanno mai avuto un permesso di soggiorno, anche se aumenta in maniera sensibile la percentuale di coloro che risultano essere in possesso di un passaporto o di un altro documento di identificazione (cfr. grafico 8).

Si conferma in ogni caso l'impressione di una "macchina delle espulsioni" che gira sostanzialmente a vuoto, trovandosi a gestire vicende di cittadini stranieri già ripetutamente attinti da un provvedimento di allontanamento e in molti casi già transitati attraverso un periodo di trattenimento, senza che le autorità amministrative siano state in grado di dare esecuzione all'allontanamento. In particolare, anche alla luce della riforma adottata con la l. n. 163/2014, c'è da sottolineare l'elevata percentuale di stranieri che hanno già subito un periodo di carcerazione e che, di conseguenza, avrebbero potuto essere identificati durante il loro soggiorno nelle strutture penitenziarie.



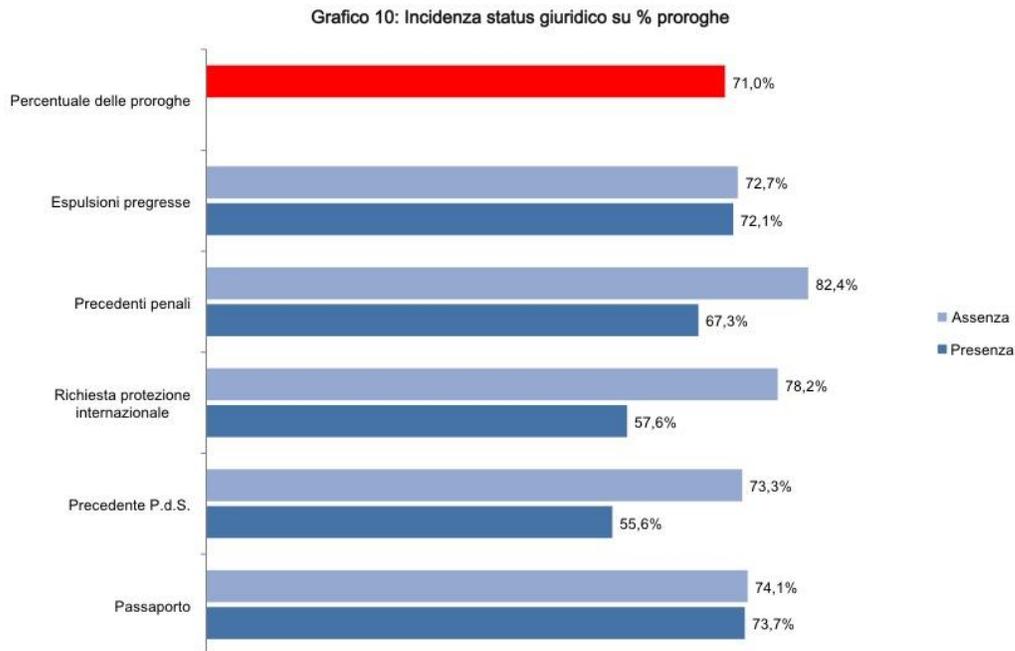
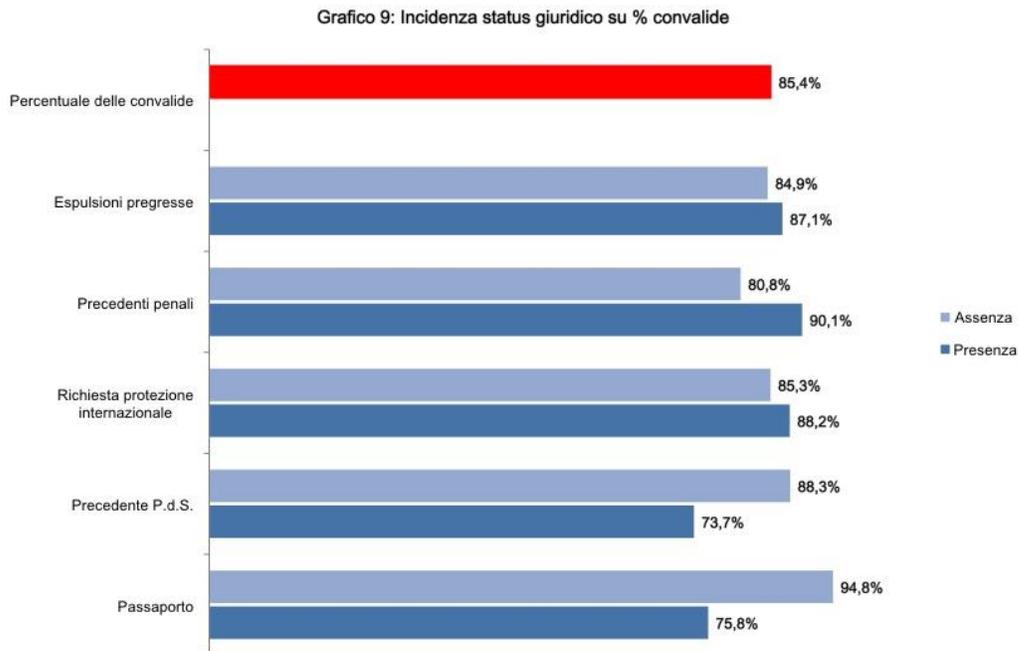
Tutto ciò ci induce a ribadire il nostro invito ad avviare una seria riflessione sulla condizione degli stranieri “non-deportabili”, che restano di fatto intrappolati in un circuito vizioso fatto di reiterati provvedimenti di espulsione e trattenimento, oltre che di marginalità sociale e giuridica: una riflessione che la Commissione europea aveva provato timidamente ad avviare nel 2010 con il primo dei suoi rapporti¹ sull’attuazione dello *European Pact on Immigration and Asylum*², ricevendo una risposta di rigida chiusura da parte del Consiglio dell’Unione Europea.

Con i dati a nostra disposizione abbiamo anche provato a valutare se, e in che misura, la posizione giuridica dei trattenuti incida sulla probabilità del trattenimento (convalida) o sulla durata dello stesso (proroga). In particolare, abbiamo calcolato come la presenza, o l’assenza, di alcune condizioni relative allo status giuridico aumentino o diminuiscano la percentuale sia delle convalide che delle proroghe subite in rapporto alla percentuale registrata sul totale di provvedimenti di convalida e di proroga oggetto della nostra analisi. Quello che si evince dalla nostra analisi è che solo il possesso del passaporto (o di altro documento di identificazione) e la presenza di precedenti penali sembra avere una incidenza significativa sulla probabilità della convalida, aumentandola di quasi dieci (nel caso del passaporto) e cinque (nel caso dei precedenti) punti percentuali rispetto al dato generale, mentre il possesso di un precedente permesso di soggiorno abbatte in maniera significativa il rischio di subire un provvedimento di convalida, facendo scendere la

1. Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio. Prima relazione annuale sull’immigrazione e l’asilo*, Bruxelles, 6.5.2010, COM(2010) 214.

2. Consiglio dell’Unione Europea, *Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo*, Bruxelles, 24.9.2008, doc. 13440/08.

percentuale di oltre dieci punti (cfr. grafico 9). Nel caso delle proroghe il possesso di un precedente permesso di soggiorno riduce la probabilità di subire un prolungamento del periodo di detenzione, abbattendo di quasi quindici punti la percentuale delle proroghe (cfr. grafico 10).



Una riflessione a parte merita poi il dato sulla protezione internazionale. Come si evince dal grafico n. 8, infatti, l'incidenza degli stranieri che hanno presentato una richiesta di protezione internazionale si è ridotta significativamente rispetto a quanto rilevato nel 2013, scendendo dal 6% al 5,3% nelle convalide e dal 63% al 35,5% nelle proroghe. Ciò è evidentemente da imputarsi all'entrata in vigore del d.lgs. 142/2015, che ha attribuito al Tribunale ordinario la competenza per le convalide e le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale; non a caso, tutti i casi che abbiamo registrato sono relativi al primo trimestre del 2015. I pochi dati a nostra disposizione segnalano inoltre una inversione di tendenza nell'incidenza della richiesta di protezione sulla probabilità di proroga (cfr. grafico 10). Come hanno confermato anche le informazioni raccolte nel corso delle nostre interviste, in passato l'inoltro di una richiesta di protezione internazionale veniva chiaramente percepita dai GdP come una strategia dilatoria, portando a un atteggiamento più punitivo e, di conseguenza, a un aumento della probabilità di subire periodi di trattenimento più lunghi, al punto che una delle motivazioni ricorrenti nel caso delle proroghe era addirittura la necessità di attendere l'esito della domanda di protezione internazionale. I dati registrati nel primo trimestre del 2015 sembrano indicare un complessivo mutamento di atteggiamento da parte dei GdP, anche se è evidente che si tratta di dati numericamente troppo ridotti (solo 33 casi) per effettuare delle generalizzazioni.

4. Le udienze e il contraddittorio

Come già registrato nel 2013, quasi il 100% delle udienze si è svolto presso la sede del CIE di Bari Palese, all'interno del quale esiste una sala nell'area amministrativa che viene utilizzata come aula d'udienza. Ciò riflette una prassi che è stata registrata anche presso altri GdP all'interno del cui mandamento insiste un CIE e che sembrerebbe essere avallata dall'art. 13 co. 5 *ter* del d.lgs. 286/1998, laddove questo stabilisce che al fine di garantire la tempestività della convalida le Questure forniscono al GdP «la disponibilità di un locale idoneo».

Al di là delle considerazioni di legittimità che sarebbe lecito svolgere circa una norma che sostanzialmente attribuisce agli organi dell'esecutivo il compito di organizzare gli spazi all'interno dei quali svolgere una funzione giurisdizionale, ci limitiamo qui a sottolineare alcuni degli inconvenienti che ciò determina. Per quanto tale soluzione faciliti la presenza in udienza dei trattenuti³, c'è da ritenere che la scarsa accessibilità del CIE di Bari Palese,

3. È appena il caso di rilevare qui come, in 8 dei 10 casi in cui il trattenuto risulta assente in udienza, si tratta di convalide di provvedimenti di trattenimento adottati nei confronti di un gruppo di nigeriani sbarcati nel porto di Taranto e immediatamente respinti (cfr. R.G. dal 11414/2015 al 11422/2015).

ubicato alla periferia settentrionale della città, in una struttura di fatto invisibile socialmente, anche perché non servita dai mezzi pubblici, né segnalata dalle indicazioni stradali, ostacoli in maniera determinante l'esercizio del diritto di difesa da parte dei trattenuti. Come evidenzia la tabella n. 5, in moltissimi casi il trattenuto affronta il procedimento senza il supporto di un interprete, la cui assenza non sempre è giustificata nel verbale d'udienza.

Tab. 5: Caratteristiche delle udienze

	Convalide			Proroghe		
	Luogo udienza			Luogo udienza		
	GdP	CIE	Nr	GdP	CIE	Nr
Valori	0	321	1	0	93	0
%	0,0%	99,7%	0,3%	0,0%	100,0%	0,0%

	Presenza trattenuto			Presenza trattenuto		
	No	Si	Nr	No	Si	Nr
Valori	10	311	1	7	86	0
%	3,1%	96,6%	0,3%	7,5%	92,5%	0,0%

	Presenza interprete			Presenza interprete		
	No	Si	Nr	No	Si	Nr
Valori	266	54	2	68	25	0
%	82,6%	16,8%	0,6%	73,1%	26,9%	0,0%

Tab. 6: Caratteristiche della difesa

	Convalide			Proroghe		
	Difesa			Difesa		
	Ufficio	Fiducia	N	Ufficio	Fiducia	Nr
Valori	27	294	1	2	90	0
%	8,4%	91,3%	0	2,2%	96,8%	1,

	Gratuito Patrocinio			Gratuito Patrocinio		
	Concesso	Non concesso	N	Concesso	Non concesso	Nr
Valori	316	1	5	91	0	2
%	98,1%	0,3%	1	97,8%	0,0%	2,

Ciò è già un chiaro indice del fatto che la scelta di tenere le udienze di convalida e di proroga nei locali del CIE finisce per amplificare le difficoltà nel reperire i professionisti necessari a rendere effettivo il diritto alla difesa. Ma è forse il dato sugli avvocati difensori quello che suscita maggiore perplessità. La difesa risulta essere in oltre il 90% dei casi di fiducia, anche se in genere dai documenti contenuti nei fascicoli è possibile evincere come

le nomine siano avvenute molto a ridosso dell'udienza di convalida (in genere il giorno stesso, o al limite il giorno precedente) e sempre all'interno dei locali dei CIE. Ciò anche nei casi in cui il trattenuto possedeva già un suo difensore di fiducia a causa di pregresse vicende giudiziarie. In queste condizioni appare evidente come, almeno nei casi delle convalide, la difesa non sia nei fatti in condizione di preparare adeguatamente la tutela del suo assistito e si risolva in una difesa di fiducia solo formale, o "fittizia", come pure hanno ammesso i medesimi GdP nel corso delle interviste.

Inoltre, i dati riportati nei grafici n. 11 e n. 12 sembrano in parte confermare una linea di tendenza già emersa nel corso della rilevazione effettuata sui fascicoli del 2013. Sebbene il maggior quantitativo di fascicoli abbia in questo caso prodotto un aumento del numero di avvocati che hanno sostenuto almeno *una* difesa nelle convalide e/o proroghe oggetto della nostra analisi (27 contro i 4 del 2013), c'è da rilevare come l'incidenza di alcuni di essi (peraltro già preponderanti anche nel 2013) continui ad essere particolarmente significativa, con due avvocati (l'avvocato 1 e l'avvocato 2) che hanno condotto il 67% delle difese nelle convalide e il 48% nelle proroghe. Una preponderanza che non può essere spiegata solo con la presenza di "avvocati etnici", vale a dire di professionisti che concentrano la loro attività nella difesa di alcune nazionalità, dato che, come illustra il grafico n. 13 sulle convalide, solo in due casi un singolo avvocato ha svolto più del 50% delle sue difese assistendo trattenuti di una singola nazionalità e in altri due casi una singola nazionalità supera il 30%.

Grafico 11: Avvocati con % delle presenze in udienza - convalide

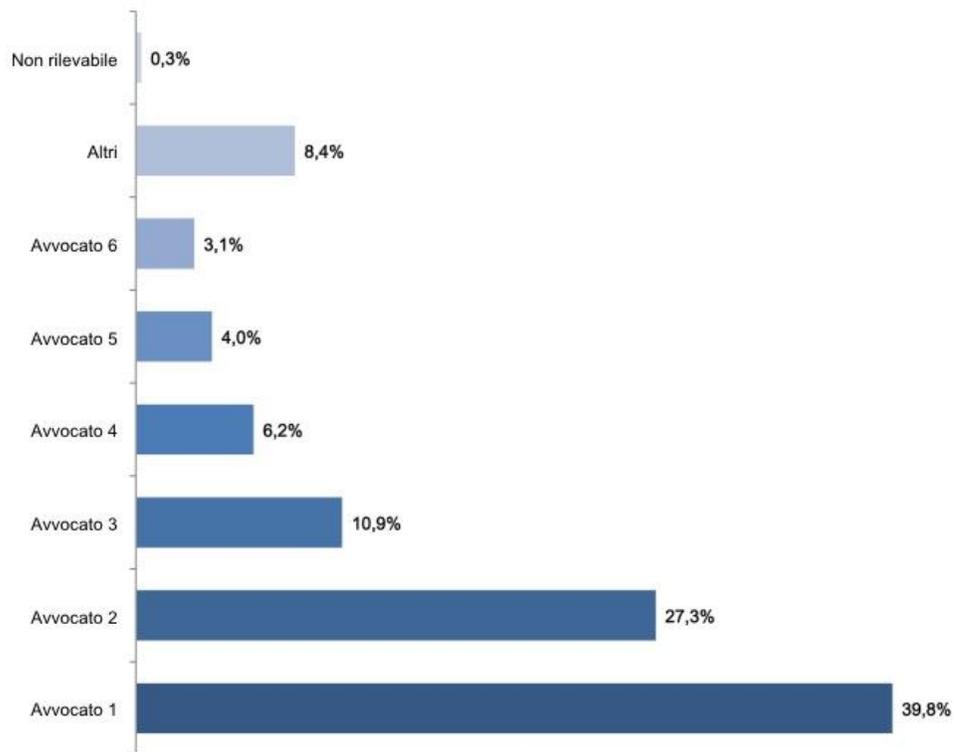
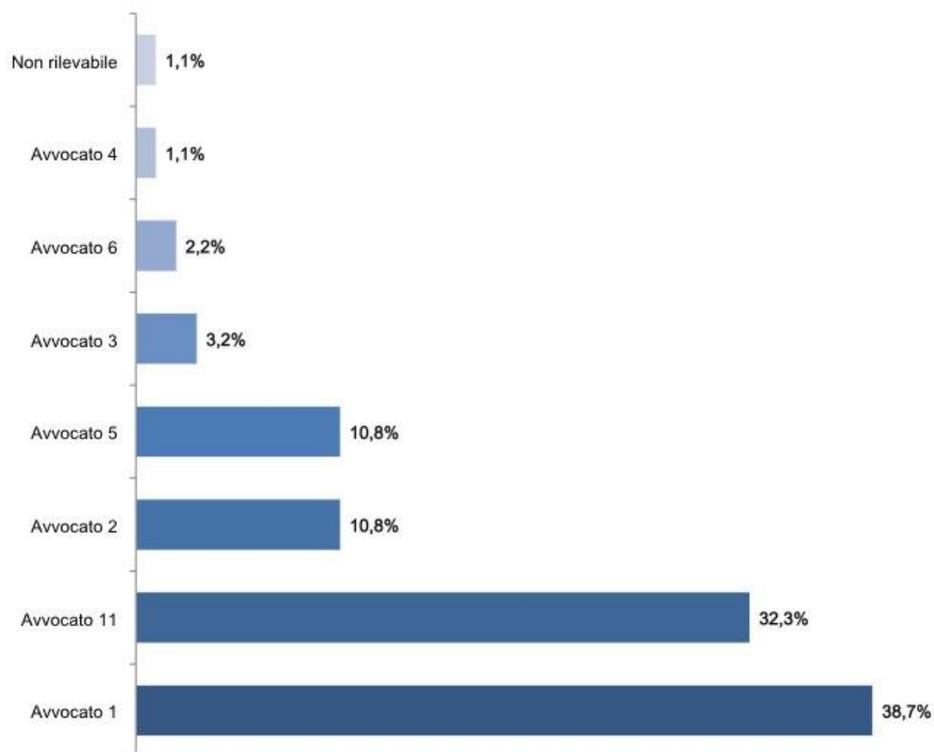
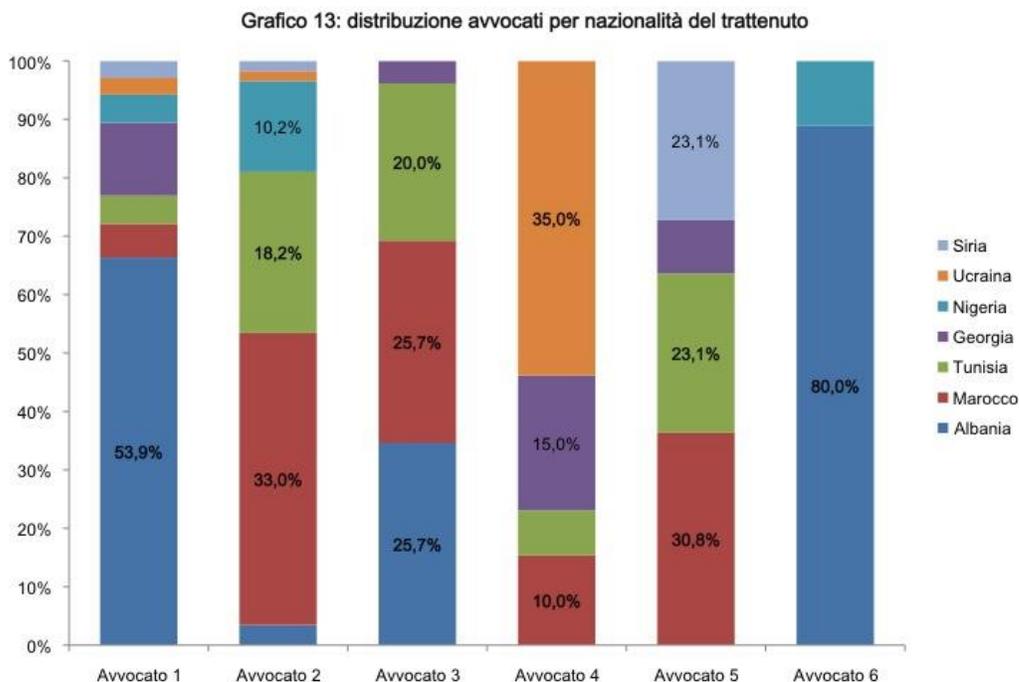


Grafico 12: Avvocati con % delle presenze in udienza - proroghe



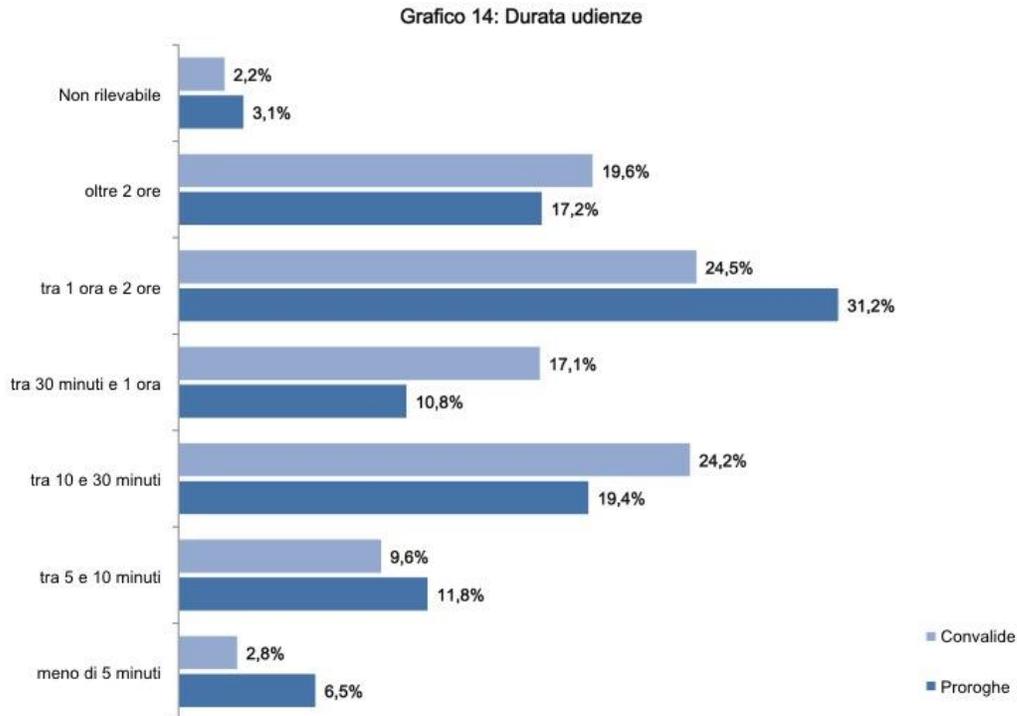


Nel corso delle interviste con i GdP abbiamo provato ad approfondire la questione, cercando una risposta alle ipotesi che avanzammo nel report precedente per spiegare il dato della “egemonia” di alcuni avvocati sulle udienze di proroga e convalida. Le risposte che abbiamo ricevuto non sono totalmente univoche, segno anche – è appena il caso di rilevare – della delicatezza della questione. L’ipotesi più accreditata è che alcuni avvocati si siano nel tempo “specializzati” nella materia, sfruttando la loro familiarità con i locali del CIE per conquistarsi nuova clientela. Come accennato, infatti, dai fascicoli emerge che i conferimenti di incarico avvengono tutti sempre molto a ridosso dell’udienza e all’interno dei locali del CIE, che come accennato è una struttura che ospita stranieri provenienti da molte parti d’Italia. È probabile che, trovandosi lontani dalla loro dimora abituale, nella fretta di dover indicare un difensore i trattenuti siano indotti ad eleggere uno dei professionisti che incontrano nei locali del CIE, a ridosso del momento dell’udienza. Alla stessa stregua, nell’urgenza di convalidare entro i termini previsti i provvedimenti di trattenimento, anche il GdP potrebbe essere portato a nominare d’ufficio il difensore immediatamente disponibile. Tutto congiura, insomma, a favorire coloro che già hanno acquisito una certa familiarità con le udienze di convalida e proroga che si tengono presso le strutture del CIE di Bari. Ciò detto, auspichiamo che le categorie professionali coinvolte vogliano avviare una seria riflessione sulla questione, soffermandosi sul fatto che la difesa di soggetti particolarmente deboli come gli stranieri trattenuti sia affidata a un ristrettissimo numero di professionisti che dominano, letteralmente, la scena.

Altro aspetto che merita di essere sottolineato è il dato relativo alla durata delle udienze. Come accennato, i verbali riportavano quasi sempre l'orario di inizio e di conclusione dell'udienza: ciò che ha consentito la raccolta di dati molto dettagliati circa la durata delle stesse. Due considerazioni ci preme qui effettuare riguardo ai dati presentati nel grafico n. 14.

In primo luogo vorremmo sottolineare l'incidenza che hanno le udienze di breve durata (sotto i 30 minuti), che riguardano il 37% delle proroghe e il 36% delle convalide. È questo un dato che ci pare già un primo indice del carattere meramente amministrativo che assumono i procedimenti oggetto della nostra analisi: procedure in cui dovrebbe essere messo in questione attentamente da parte del GdP l'esercizio delle prerogative sulla libertà personale degli stranieri che la legge attribuisce all'autorità amministrativa e che invece sembrano in gran parte risolversi in una revisione puramente formale del loro operato.

In secondo luogo ci preme sottolineare che l'indagine svolta sui fascicoli del 2015 conferma quanto già emerso nella nostra precedente rilevazione, quando registrammo numerose incongruenze nella verbalizzazione degli orari di inizio e fine delle udienze di durata più lunga. Anche in questo caso, infatti, una verifica incrociata sui verbali delle udienze di "lunga durata" (ci siamo limitati in questo caso a quelli che superano le 2 ore) ha evidenziato che nel 67% delle convalide e nel 56% dei casi relativi alle proroghe, gli orari di inizio o di fine delle udienze si sovrappongono con gli orari riportati nei verbali di altre udienze tenutesi nel medesimo giorno. Ciò è il segno che alcuni giudici tendono a verbalizzare in maniera scorretta l'orario di inizio e l'orario di conclusione dei procedimenti, talora facendolo coincidere con l'orario della loro intera mattinata di udienza, talaltra sovrapponendo in maniera piuttosto disordinata gli orari relativi a più procedimenti tenutisi nel medesimo giorno. Al di là di considerazioni circa la legittimità di una simile prassi, la circostanza induce senza dubbio a ridimensionare l'incidenza che le udienze di lunga durata hanno sul totale, dato che nella maggior parte di questi casi l'indicazione dell'orario di inizio e conclusione dell'udienza non è di fatto attendibile.



I dati sulla “qualità del contraddittorio” sembrano ulteriormente confermare l’impressione di una giustizia sommaria che si riduce a una revisione di carattere burocratico dell’operato di prefetture e questure. Nei giudizi di convalida, dove come accennato dovrebbe essere messa in questione la necessità di ricorrere al provvedimento detentivo e valutata anche l’eventualità di poter ricorrere a misure di controllo meno afflittive, i difensori sembrano assumere un profilo molto basso (cfr. grafico 15). Nel 30% dei casi essi si limitano a una opposizione meramente rituale, mentre solo nel 12% dei casi si spingono fino a contestare la necessità del trattenimento adducendo l’assenza di rischio di fuga o di pericolosità dello straniero, e nel 10% dei casi menzionano la presenza di legami familiari. Approfondendo l’analisi delle strategie difensive, si rileva inoltre come tra i sei avvocati che hanno sostenuto più spesso la difesa nelle udienze di convalida solo due basano la loro strategia sulla contestazione della valutazione del rischio di fuga o della necessità del trattenimento, mentre l’avvocato in assoluto più presente ha adottato una strategia difensiva sostanzialmente remissiva in oltre il 50% dei casi (cfr. grafico 16). Alla luce di tale analisi, ci sembra evidente come l’egemonia di alcuni avvocati sui procedimenti di convalida non possa essere in alcun modo spiegata con la loro particolare “specializzazione” nella materia.

Grafico 15: Eccezioni della difesa nei procedimenti di convalida

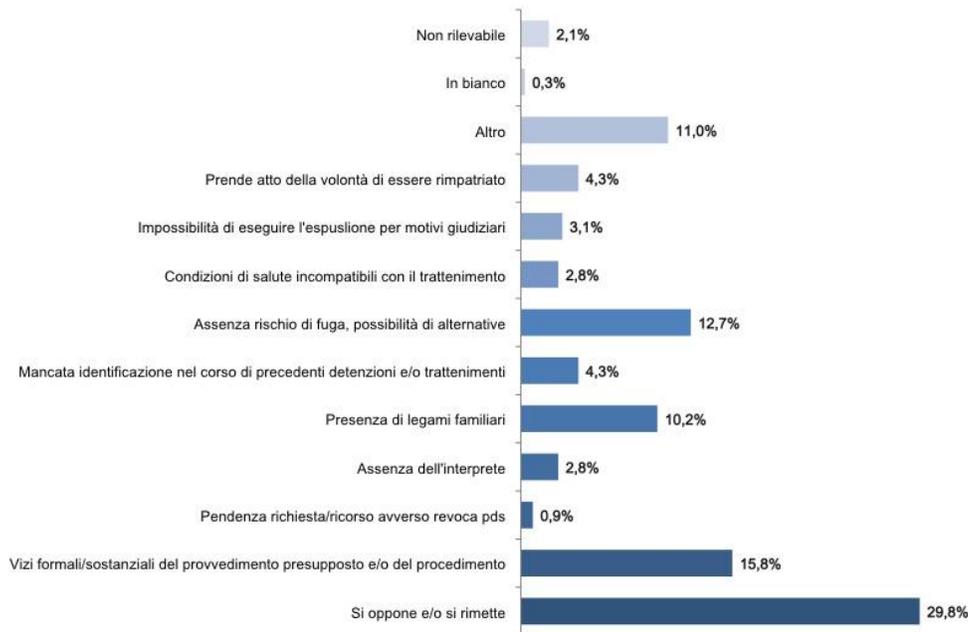
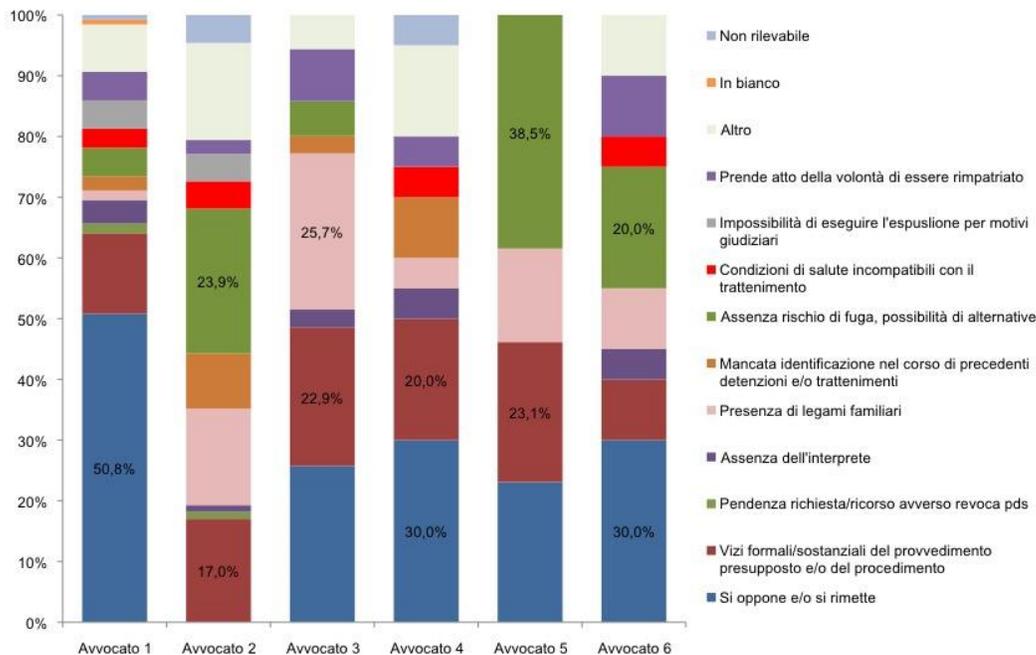
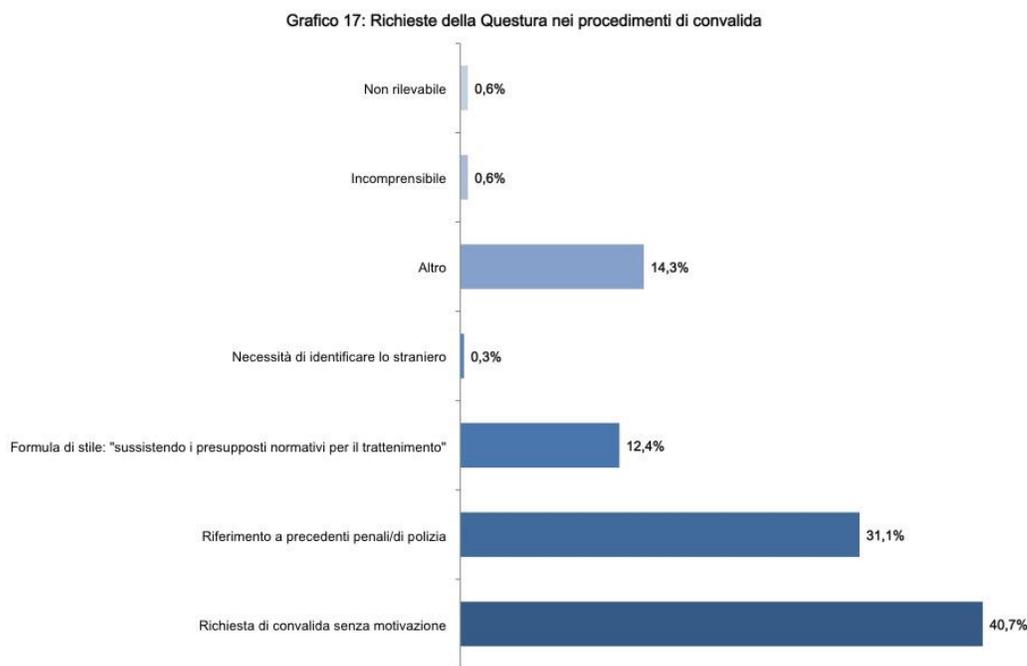


Grafico 16: strategie difensive degli avvocati - convalide



La questura, da parte sua, in oltre il 40% dei casi non ritiene di dover suffragare la sua richiesta di convalida con ulteriori elementi, limitandosi eventualmente a una tautologica formula di stile che richiama la «sussistenza dei presupposti di legge» (12% dei casi). Quando si adducono ulteriori elementi, invece, nel 31% dei casi si tende a enfatizzare la pericolosità sociale dello straniero, sottolineando i precedenti penali o «di

polizia», vale a dire precedenti segnalazioni o denunce, l'utilizzo di alias, eventuali provvedimenti di espulsione pregressi.



La strategia difensiva adottata nelle udienze di proroga oggetto della nostra analisi è invece radicalmente differente rispetto a quella che era emersa dalla rilevazione relativa al periodo ottobre/novembre 2013. La riduzione del periodo massimo di trattenimento ha infatti reso irrilevante l'argomento della eccessiva lunghezza del periodo detentivo che nel 2013 era mobilitato nel 23% dei casi, spostando l'attenzione dei difensori sulla ricerca di eventuali soluzioni alternative alla permanenza nel CIE (cfr. grafico 18).

La questura da parte sua tende a chiedere la proroga senza motivazione, oppure utilizzando formule di stile che si riferiscono ai tentativi di identificazione o ai contatti con i vari consolati, utilizzate nel 53% dei casi (cfr. grafico 19). Per quanto durante le interviste i GdP abbiano sovente affermato il contrario, dai verbali di udienza oggetto della nostra analisi non risulta che la questura sia chiamata a dimostrare attivamente di aver cercato di dare esecuzione al provvedimento di allontanamento con la dovuta diligenza, né che il GdP si soffermi nel valutare le concrete possibilità di allontanamento residue. Laddove nei fascicoli è presente una qualche traccia dell'attività della questura, questa si riduce alla copia delle richieste di riconoscimento inoltrate via fax ai consolati interessati.

Grafico 18: Eccezioni della difesa nei procedimenti di proroga

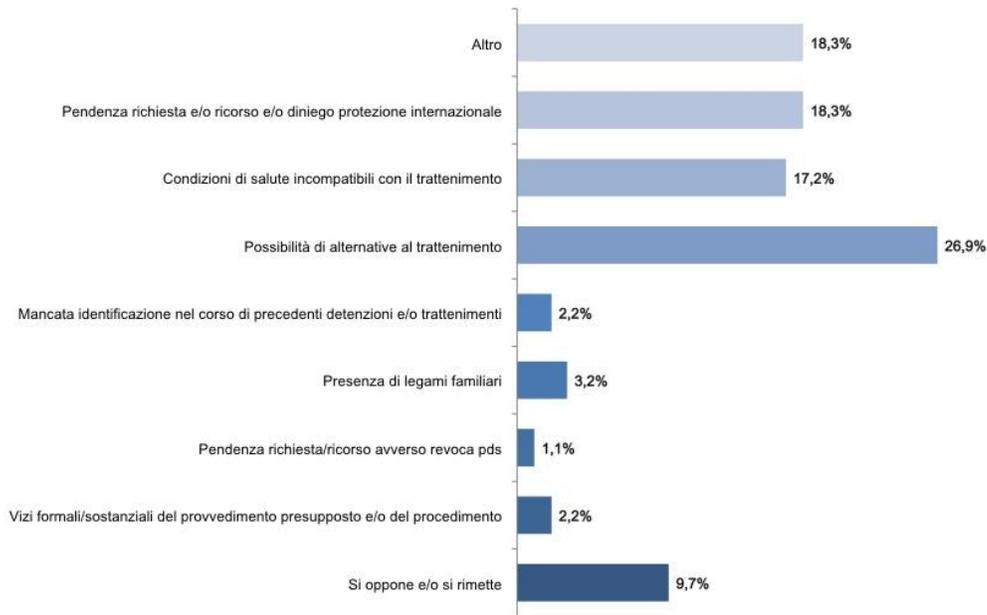
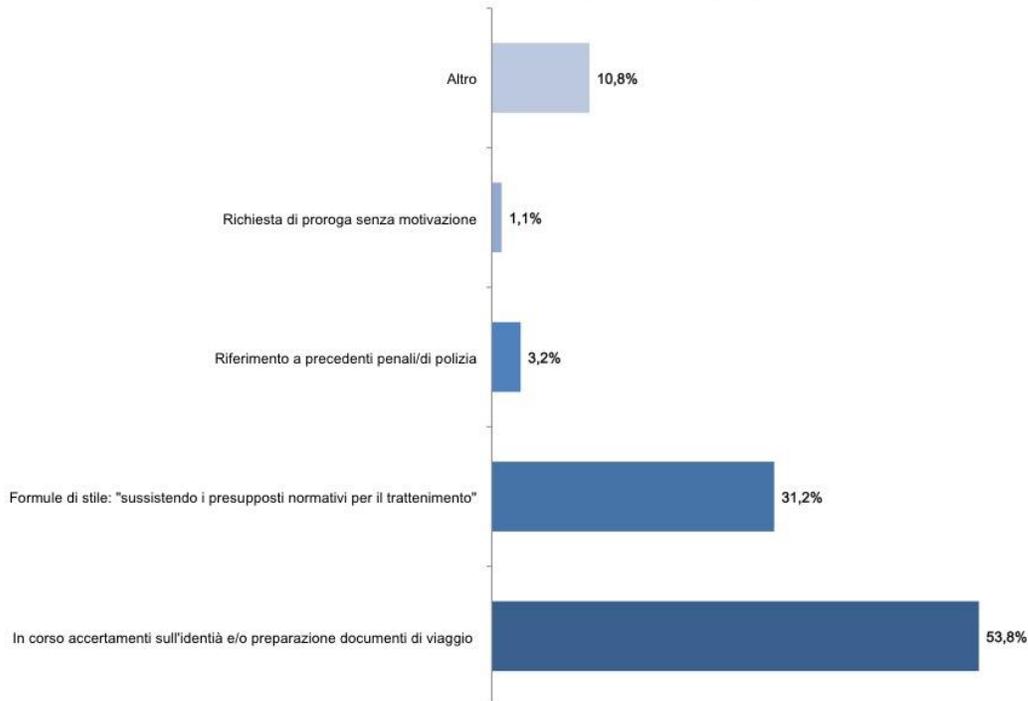


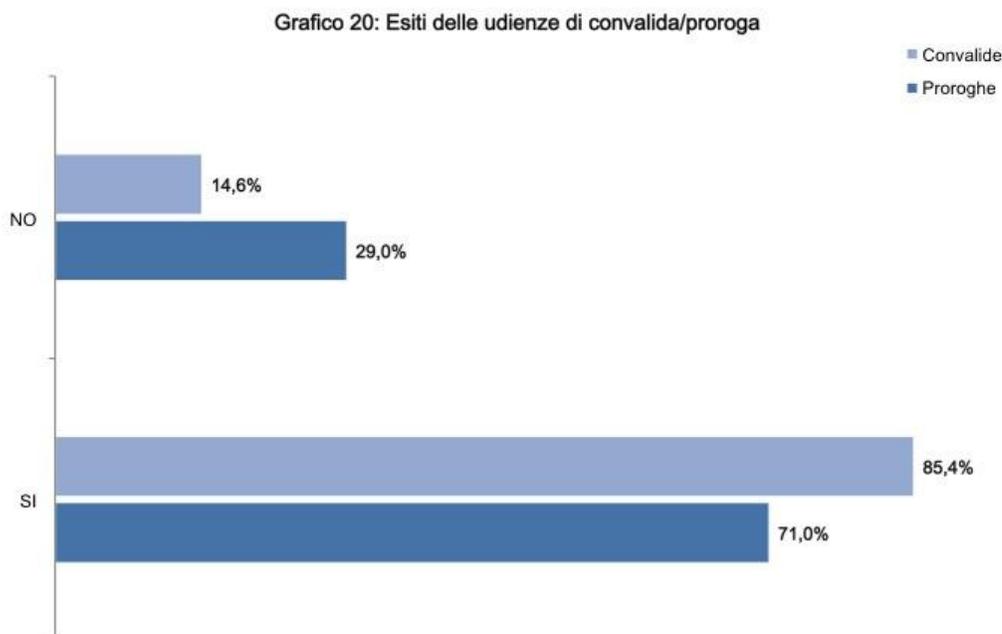
Grafico 19: Richieste della Questura nei procedimenti di proroga



5. Gli esiti e le motivazioni

Il giudice decide sulla richiesta di convalida con decreto motivato, da pronunciare entro le 48 ore successive al ricevimento della richiesta della questura. Nel convalidare, il giudice deve: verificare il rispetto dei termini massimi per la convalida dall'inizio del

trattenimento; deliberare sulla sussistenza dei presupposti formali e sostanziali del provvedimento di allontanamento presupposto; verificare che lo straniero non rientri nelle categorie di persone inespellibili, quale limite al potere ablativo dello Stato; considerare la sussistenza dei presupposti che legittimano l'accompagnamento coatto e il trattenimento, come l'effettiva sussistenza di ostacoli che impediscono il rimpatrio e la transitorietà che ostacola l'immediato accompagnamento; considerare la necessità degli stessi in rapporto al pericolo di fuga dello straniero o alla possibilità di ricorrere a misure di controllo meno afflittive. Nel caso delle proroghe il GdP dovrebbe verificare la persistenza di gravi difficoltà che impediscano l'identificazione dello straniero o l'acquisizione dei documenti di viaggio, concedendo una proroga solo laddove ravvisi che la questura ha compiuto ogni sforzo per rimuovere gli ostacoli che impediscono l'accompagnamento alla frontiera e che il ritardo non sia dipeso dalla sua negligenza.

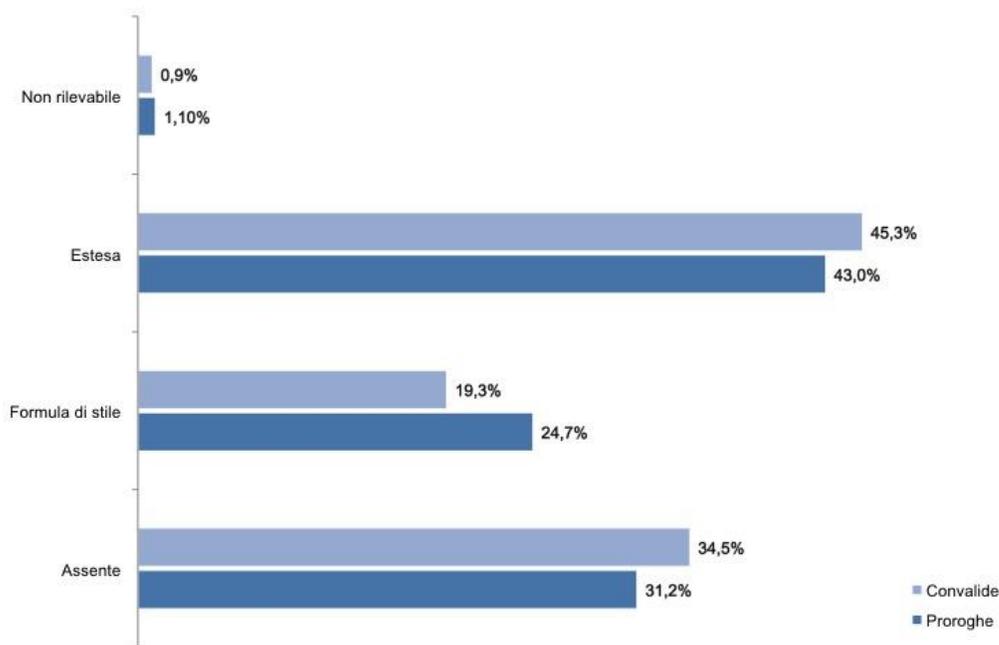


L'analisi della qualità del contraddittorio svolto in udienza ha già in qualche misura evidenziato il carattere sommario delle procedure in questione: un carattere che si conferma nell'analisi degli esiti dei procedimenti di convalida e di proroga. I dati di primo e ultimo trimestre del 2015 confermano pienamente le indicazioni già emerse nella rilevazione sul bimestre ottobre/novembre 2013, suggerendo la schiacciante preponderanza di provvedimenti di convalida e di proroga del trattenimento rispetto ai provvedimenti di rimessione in libertà degli stranieri (cfr. grafico 20). La minore incidenza dei provvedimenti di proroga, 71% contro l'85% di convalide, è senza dubbio dovuta al fatto che la propensione del GdP a rimettere in libertà gli stranieri aumenta con il

trascorrere del tempo. Tale dato nel 2013 era anche ampiamente confermato dall'inversione del rapporto tra remissione in libertà e proroga del trattenimento che si registrava a partire dalla quarta udienza di proroga; evidentemente un'analisi di questo tipo non è più possibile a causa della riduzione dei termini massimi di trattenimento e della conseguente esiguità del numero di udienze di proroga in rapporto alle convalide che abbiamo rilevato nel corso della presente indagine (come illustrato nella tabella n. 4, in solo 18 casi si è giunti sino alla seconda udienza di proroga).

I dati sulle tipologie di motivazione offrono inoltre un quadro piuttosto eloquente della qualità dei giudizi di convalida e di proroga (cfr. grafico 21). Sebbene ci sia stato un parziale miglioramento rispetto allo scenario emerso dall'indagine svolta sui fascicoli relativi al 2013, i casi in cui il giudice motiva estesamente la sua decisione non superano il 50% del totale, con un aumento della percentuale di casi in cui la motivazione è del tutto assente (oltre il 30%). Tra le formule di stile, poi, la più ricorrente continua ad essere la formula tautologica «sussistendo i presupposti del trattenimento», che si registra nel 98% delle convalide e nel 61% delle proroghe.

Grafico 21: Tipologia motivazione dei provvedimenti



Il dato forse più interessante della nostra analisi continua tuttavia ad essere quello relativo alla tipologia più ricorrente di motivazione a seconda che l'esito del procedimento sia una rimessione in libertà o meno (cfr. grafico 22). Come già rilevato in relazione ai fascicoli del 2013, anche l'analisi sui fascicoli del primo e dell'ultimo trimestre 2015 evidenzia chiaramente come l'incidenza delle motivazioni estese sia nettamente maggiore nel caso in cui il GdP pronunzi un provvedimento di liberazione dello straniero. Ciò

conferma quanto rilevammo nel precedente report, vale a dire che i GdP di Bari sembrano partire dall'assunto che sia necessario giustificare più attentamente la rimessione in libertà dello straniero che il suo trattenimento: un assunto che è in aperta contraddizione con il principio costituzionale del *favor libertatis*, che impone appunto l'onere di giustificare la necessità di ricorrere a un provvedimento limitativo della libertà personale all'autorità ne che fa ricorso.

Le argomentazioni addotte nei casi in cui i GdP motivano estesamente i loro provvedimenti possono infine essere considerate un indice dell'orientamento dell'Ufficio, dato che sono le poche occasioni in cui i giudici si esprimono sulle ragioni che sottostanno alle loro scelte. Quello che emerge dall'analisi delle motivazioni estese adottate nei procedimenti di convalida è che, accanto a una minoranza di GdP che è disposto a sindacare la legittimità del provvedimento presupposto, uno degli elementi che più di altri viene preso in considerazione è, come già nel 2013, quello relativo al «profilo di rischio» del trattenuto o a generici motivi di «ordine pubblico». Un simile argomento ricorre infatti nel 33% dei casi delle convalide che riportano una motivazione estesa. Nel 28% dei casi, inoltre, il giudice rigetta le eccezioni della difesa per mancanza di documentazione, scaricando di fatto sul trattenuto le conseguenze dell'impossibilità di esercitare adeguatamente il proprio diritto alla difesa nei tempi compressi e negli spazi in cui si svolgono le udienze di convalida. La propensione del giudice a valutare la possibilità di alternative prefigurate dalla difesa aumenta invece nel caso delle proroghe. Ciò si riflette in tutti quei casi in cui il giudice rimette in libertà il trattenuto effettuando un riferimento alla mancanza di necessità del trattenimento, che coprono l'86% dei casi in cui è presente una motivazione estesa della mancata proroga.

Grafico 22: Tipologia motivazione in rapporto ad esito - convalide

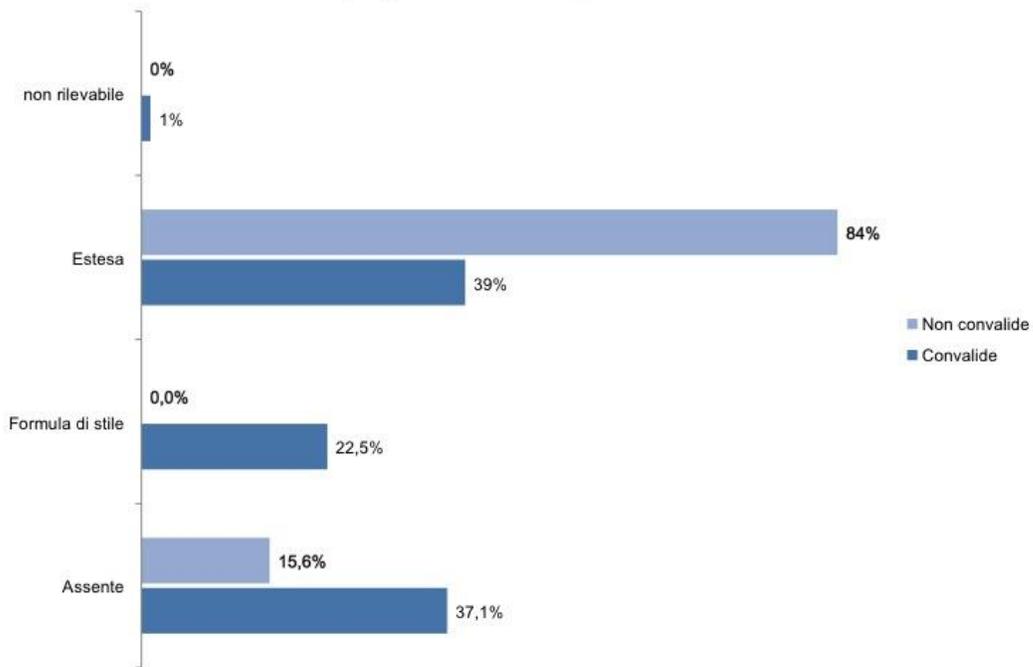
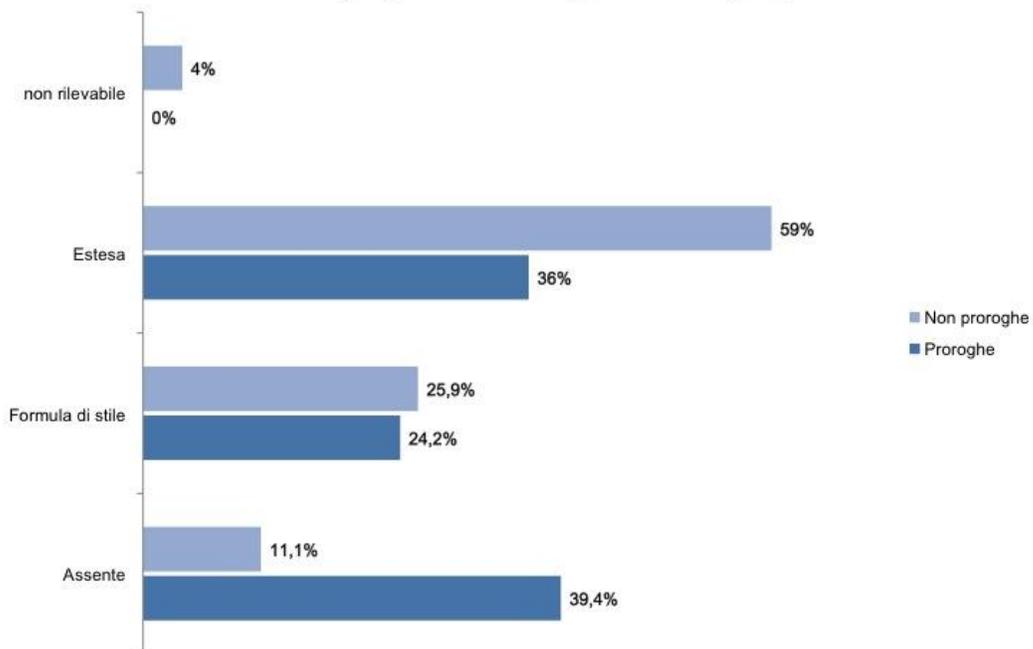


Grafico 23: Tipologia motivazione in rapporto ad esito - proroghe



6. Considerazioni conclusive

L'analisi dei provvedimenti di convalida e proroga del trattenimento, emessi dall'Ufficio del GdP di Bari e riferiti al primo e all'ultimo trimestre del 2015, evidenzia la scarsa qualità del controllo giurisdizionale sui provvedimenti di trattenimento adottati dalle Questure ai sensi del d.lgs 286/1998. Udienze di breve durata svolte nei locali del CIE, che portano all'adozione di provvedimenti scarsamente motivati, o addirittura privi di qualsiasi motivazione, rimandano all'esercizio di una funzione di controllo meramente burocratica, diretta più alla validazione formale dei provvedimenti sulla libertà personale degli stranieri adottati dall'autorità amministrativa che all'esercizio di quel penetrante controllo giurisdizionale imposto dall'art. 13 della Costituzione.

Nel corso delle udienze analizzate non si è mai effettuata una valutazione approfondita circa il "rischio di fuga" dello straniero, che rappresenta il presupposto principale che legittima il ricorso al trattenimento. Certamente anche a causa della qualità della formulazione del dettato normativo, sembra prevalere la tendenza a presumere tale rischio in presenza di uno o più indici astrattamente definiti dal legislatore e riportati sotto forma di elenco prestampato nei provvedimenti dell'autorità amministrativa. In nessun caso si sono prese in considerazione alternative al provvedimento di trattenimento, nemmeno in situazioni in cui lo straniero era in possesso di documenti di identità o aveva la possibilità di indicare un domicilio in cui essere rintracciabile. Similmente, assai superficiale è parsa la valutazione delle concrete prospettive di rimpatrio, anche in situazioni in cui gli stranieri interessati erano già stati attinti da numerosi provvedimenti di espulsione e avevano in passato già subito altri provvedimenti di trattenimento. A fronte di un così blando controllo giurisdizionale sull'attività delle questure, la riforma dei termini massimi di trattenimento ha se non altro introdotto un correttivo che limita il rischio che gli stranieri "non deportabili" subiscano lunghi e ingiustificati periodi di privazione della libertà personale.

Infine, l'analisi dei provvedimenti adottati dal GdP nel primo e nell'ultimo trimestre del 2015 ha confermato ulteriormente un dato già evidenziato dalla nostra ricerca sui fascicoli del periodo ottobre/novembre 2013, vale a dire la tendenza dei giudici a motivare più attentamente i provvedimenti di remissione in libertà degli stranieri piuttosto che le convalide o le proroghe del trattenimento. Questo dato, apparentemente secondario, a nostro avviso esplicita in maniera piuttosto evidente quale sia il retro-pensiero che guida l'azione dei giudici nell'esercizio della loro funzione giurisdizionale. Sembrerebbe infatti che il presupposto da cui parte il GdP di Bari sia la presunzione che la privazione della libertà dello straniero sia la regola, che non necessita di essere giustificata da particolari necessità, mentre sia invece necessario motivare attentamente il caso in cui si decida di rimettere in libertà il cittadino straniero, comunque da considerarsi l'eccezione. Ciò ci pare

determini un sovvertimento dei principi costituzionali relativi alla tutela della libertà personale, un sovvertimento ancora più odioso perché di fatto equivale all'ammissione che il principio del *favor libertatis* non si applichi ai cittadini stranieri.