

PARAGRAFO IX

UN PROCESSO EQUO E UNITARIO

Un processo equo e unitario. Necessità di una unica giurisdizione: l'autorità giudiziaria ordinaria. Necessità del contraddittorio prima dell'adozione dei provvedimenti sul soggiorno degli stranieri

In relazione ai provvedimenti riguardanti la condizione giuridica dello straniero, sono previste attualmente **due diverse giurisdizioni**, amministrativa e ordinaria, e tre giudici differenti: il Giudice amministrativo (T.A.R.), il Tribunale ordinario, e il Giudice di Pace, dotati di poteri, competenze e preparazioni differenti, con la conseguenza di rendere assai difficoltosa e inefficace la difesa.

Trattandosi di materia che riguarda **diritti soggettivi e/o diritti fondamentali** della persona, la giurisdizione deve essere unicamente quella ordinaria, come già avviene in tema di unità familiare, protezione internazionale e cittadini comunitari.

La tutela giudiziaria contro i provvedimenti amministrativi che riguardano la condizione giuridica degli stranieri attiene alla effettiva possibilità di far valere i diritti della persona, mentre la situazione attuale, in particolare in relazione ai cittadini non appartenenti all'Unione Europea, impedisce un'effettiva tutela perché sono previste due differenti giurisdizioni: l'autorità giudiziaria ordinaria e quella amministrativa, cui si aggiunge la previsione di tre differenti figure di giudici: il Tribunale Amministrativo Regionale (T.A.R.), il Tribunale ordinario, e il Giudice di Pace. Avendo competenze, strumenti, preparazioni e carriere differenti, nonché tempi decisionali molto diversi, le conseguenze in tema di difesa sono molto spesso pesantissime.

Un esempio può servire a chiarire la situazione: avverso il provvedimento della Questura di diniego di rinnovo di un permesso di soggiorno (ad es. perché, essendo già stato rilasciato un pds per attesa occupazione, questo non è più rinnovabile), è previsto il ricorso avanti il T.A.R. che ha costi notevoli e tempi molto dilatati, avvenendo piuttosto velocemente solo la decisione sulla cosiddetta "sospensiva" del provvedimento impugnato, ma non sul merito, e cioè la decisione finale; inoltre si basa solo su violazioni di diritto, e la persona non viene direttamente ascoltata dal TAR. D'altra parte, una volta che il soggetto sia privo di permesso di soggiorno ricade nella categoria di persone soggette ad espulsione amministrativa del Prefetto: avverso tale decreto di espulsione il ricorso avviene davanti al Giudice di Pace, con termini di impugnazione differenti e diversa competenza, con la frequente conseguenza di espulsioni convalidate in relazioni a revoche o dinieghi di permesso, su cui poi, molto tempo dopo, interviene invece una decisione finale del TAR di annullamento del provvedimento della Questura, che era stato il presupposto del decreto di espulsione. Analogamente oggi il cittadino straniero privo di titolo di soggiorno può incorrere in violazioni penali attinenti la condizione irregolare sul territorio, la cui competenza attiene al Giudice di Pace, ma in relazione alla sua competenza in campo penale, e dunque anche in questo caso con tempi e modalità differenti.

Occorre in ogni caso rilevare come la situazione più grave si verifica senz'altro in relazione alla competenza del Giudice di Pace per quanto riguarda la materia dell'espulsione del cittadino non comunitario e del conseguente trattenimento all'interno dei C.I.E. Se si considera che attualmente tale privazione della libertà può raggiungere la durata di 18 mesi, cui si arriva tramite successive proroghe che vengono convalidate dal Giudice di Pace, si comprende la gravità estrema della situazione, poiché si tratta di provvedimenti che riguardano direttamente la libertà della persona. Ebbene tale materia, a seguito delle modifiche introdotte dalla L. Bossi-Fini è stata affidata alla figura del Giudice di Pace, che è una istituzione nata e prevista con funzioni essenzialmente conciliatorie, con una limitatissima competenza in

materia penale, ove non può comminare sanzioni detentive. Il Giudice di Pace non segue le norme di nomina e carriera dei giudici ordinari e si trova invece ad affrontare una materia estremamente complessa ed interdisciplinare, con conseguenze dirette in relazione alla libertà della persona, e che dunque richiederebbe preparazione, mezzi e terzietà effettiva rispetto all'autorità amministrativa che ha emanato i provvedimenti.

Si rileva infine che la stessa **competenza dell'autorità amministrativa** risulta inadeguata ed espressione di una concezione da superare, in una materia che attiene sicuramente, al di là di formalistiche interpretazioni giuridiche, a questioni relative ai diritti soggettivi e/o ai diritti fondamentali delle persone, e dunque deve rientrare nell'ambito della giurisdizione ordinaria. D'altra parte i provvedimenti relativi alla unità familiare, alla protezione internazionale, e ai cittadini comunitari sono già di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria e dunque la previsione di una unica giurisdizione risulta non solo necessaria da un punto di vista di efficacia e speditezza ma anche e soprattutto di equità ed uguaglianza sostanziale.

Pertanto occorre prevedere che:

1) in relazione ai provvedimenti concernenti la condizione giuridica del cittadino straniero sia istituita una unica **competenza giurisdizionale affidata all'autorità giudiziaria ordinaria** – Tribunale in funzione monocratica

2) prima che l'amministrazione adotti provvedimenti di revoca o annullamento o di rifiuto di rinnovo dei titoli di soggiorno per motivi diversi dall'ordine pubblico o dalla sicurezza dello Stato **sia data informazione allo straniero dell'avvio del procedimento** e del termine per presentare le sue eventuali ragioni all'amministrazione stessa, come prevede l'art. 1 del prot. n. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ratificato e reso esecutivo dall'Italia, prevedendo che i successivi i provvedimenti diano motivazioni che tengano conto delle eventuali controdeduzioni e siano effettive soltanto dopo che siano invano trascorsi i termini per la presentazione di eventuali ricorsi giurisdizionali.

a) revisione delle norme penali che puniscono **il favoreggiamento dell'ingresso o del soggiorno illegali** (smuggling), ridisegnando l'art. 12 del testo unico delle leggi sull'immigrazione al fine di ridimensionare il rilievo penale di tutti i comportamenti che non violano i diritti fondamentali dei migranti in viaggio ed evitare in particolare che possano essere penalmente sanzionate azioni di soccorso in mare che, oltre ad essere doverose sul piano etico, costituiscono, anche nei confronti di privati, precisi obblighi giuridici ai sensi del diritto internazionale marittimo;

b) miglioramento della condizione giuridica e delle prospettive di stabilizzazione del soggiorno dei **cittadini stranieri detenuti in carcere** o ammessi a misure alternative alla detenzione estendendo il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari previsto dall'art. 18, comma 6 del testo unico delle leggi sull'immigrazione anche ai condannati stranieri per reati commessi durante la maggiore età che abbiano dato prova di concreta e fattiva partecipazione durante l'esecuzione della pena a programmi di risocializzazione.