

**SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA**

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 116

A.S. n. 3107: "Conversione in legge del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione".

IMMIGRAZIONE

Settembre 2004

INDICE

Articolo 1 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione)	pag. 1
Articolo 2 (Norme di copertura finanziaria)	pag. 7

Articolo 1

(Disposizioni urgenti in materia di immigrazione)

Il comma 1 sostituisce il comma 5-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998, prevedendo che nei casi di espulsione dello straniero con accompagnamento alla frontiera per mezzo della forza pubblica il questore comunica il provvedimento, entro 48 ore dalla sua adozione, al giudice di pace territorialmente competente. Il provvedimento del questore di allontanamento dal territorio nazionale è sospeso fino all'adozione della convalida da parte del giudice. L'udienza per la convalida si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore.

Il giudice di pace, verificato il rispetto dei requisiti di legge e sentito l'interessato, se comparso, provvede alla eventuale convalida con decreto motivato entro le 48 ore successive. In attesa della definizione del provvedimento di convalida, lo straniero espulso è trattenuto in uno dei centri di permanenza temporanea ed assistenza previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

La RT quantifica i nuovi oneri connessi alla gestione degli stranieri destinati ai suddetti centri per effetto del presente provvedimento in circa 2,459 mln di euro, sulla base dei seguenti dati relativi all'anno 2003, forniti dal Ministero dell'interno - Dipartimento per la pubblica sicurezza:

Tab. 1

Numero aggiuntivo trattenuti nei centri	11.832
Costo medio <i>pro die / pro capite</i>	€ 51,96
Periodo di permanenza media	4 giorni

In merito si ricorda che la RT all'A.S. 795 (poi approvato e divenuto la legge n. 189 del 2002) stimava l'onere giornaliero per la gestione di ogni cittadino extracomunitario ospitato nei centri in 66,11 euro, a fronte dei 51,96 indicati dalla presente RT. Anche alla luce del fatto che il dato della precedente RT era basato sul costo medio riscontrato fino ad allora e non rappresentava una mera previsione, appare pertanto necessario un chiarimento al riguardo, anche per assicurare che la cifra riportata nella RT rappresenti effettivamente un dato registrato a consuntivo.

In ordine poi alla durata media del periodo di permanenza nei centri, appare ragionevole il dato riportato, atteso che si tratta di soggetti per i quali attualmente è disposto l'immediato accompagnamento alla frontiera (per cui i 4 giorni ipotizzati, scontando per intero il periodo massimo entro il quale il decreto di espulsione dovrà essere convalidato o annullato, rappresentano l'unica variazione alla situazione attuale). Dunque, onde valutare la congruità della suddetta stima, sarebbe opportuno conoscere quale platea di soggetti è stata presa a riferimento per quantificare in circa 12.000 unità gli ingressi aggiuntivi nei centri, con la specificazione di quale sia la quota degli stranieri attualmente accompagnati alla frontiera senza transitare per i centri di permanenza nell'ambito degli stranieri complessivamente espulsi dal territorio nazionale. A tale proposito si segnala che tale dato complessivo, nel periodo 1/1/2004 - 15/9/2004, è stato pari a 19.356 unità¹.

¹ Dato tratto dal comunicato del Ministro dell'interno del 17 settembre c.m. e disponibile sul sito Internet del ministero.

Appare inoltre opportuna l'acquisizione di informazioni circa l'adeguatezza delle strutture attualmente esistenti, onde escludere che l'accresciuto afflusso di presenze nei suddetti centri determini la necessità di ulteriori strutture o l'ampliamento di quelle esistenti, al di là dei nuovi dieci centri programmati sulla base delle esigenze determinate dalla previgente normativa.

In ordine al procedimento davanti al giudice di pace si sottolinea che la disposizione potrebbe determinare maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto l'assistenza legale necessaria in favore dello straniero, implicando la possibilità che lo stesso sia ammesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato in presenza dei requisiti di legge, non è attualmente prevista per il procedimento in questione.

Inoltre, occorre chiarire se da tale norma non conseguano oneri aggiuntivi connessi all'esigenza di assicurare interpreti allo straniero durante l'udienza di convalida. Infatti, mentre finora lo straniero accompagnato coattivamente alla frontiera non partecipava all'udienza di convalida, la nuova disciplina prevede espressamente che lo straniero possa comparire davanti all'autorità giudiziaria e, in tal caso, dispone che lo stesso venga sentito dal giudice, determinandosi in molti casi, conseguentemente, la necessità di utilizzare un interprete.

Infine, si osserva che andrebbe fornito un chiarimento anche in merito a possibili maggiori oneri accessori per le spese di segreteria e verbalizzazione, attesa la diversa configurazione organizzativa dell'ufficio del giudice monocratico rispetto a quella del giudice di pace.

Il comma 1 aggiunge poi il comma 5-ter all'articolo 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998 prevedendo che, al fine di assicurare la tempestività del procedimento di convalida, le questure forniscono al giudice di pace, nei limiti delle risorse disponibili, il supporto occorrente e la disponibilità di un locale idoneo.

Al riguardo, si osserva che la norma sembra prospettare ulteriori incombenze, sebbene non inderogabili, a carico delle questure senza che siano rese disponibili risorse aggiuntive per fronteggiarle, il che non consente di escludere il manifestarsi di tensioni nell'utilizzo delle risorse esistenti.

I commi 2 e 3 contengono disposizioni atte a garantire la coerenza del decreto legislativo n. 286 del 1998 anche in seguito alle modifiche sostanziali apportate dai commi 1 e 4, con i quali l'intera competenza in materia di convalida dei decreti di espulsione viene attribuita al giudice di pace.

Con il comma 4 si delegano al giudice di pace anche le competenze inerenti la procedura di espulsione relativa agli immigrati per i quali già attualmente è disposto il trasferimento nei centri di accoglienza.

Al riguardo, si rinvia all'analisi svolta in relazione al successivo comma 7.

Il comma 5 sostituisce il comma 4 dell'articolo 14 del citato decreto legislativo n. 286 del 1998, stabilendo che l'udienza per la convalida - relativa ai soggetti già attualmente trattenuti nei centri di permanenza - si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore. Il giudice provvede alla convalida con decreto motivato entro le quarantotto ore successive, verificata l'osservanza dei termini e la sussistenza dei requisiti. Il provvedimento cessa di avere effetto qualora non sia osservato il termine per la decisione. La convalida può essere disposta anche in occasione della convalida del decreto di accompagnamento alla frontiera, nonché in sede di esame del ricorso contro il provvedimento di espulsione.

Al riguardo, si osserva che la disposizione potrebbe determinare maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto l'assistenza legale necessaria in favore dello straniero, implicando la possibilità che lo stesso sia ammesso al gratuito patrocinio a spese

dello Stato in presenza dei requisiti di legge, non è attualmente prevista per il procedimento in questione.

Il comma 6 sostituisce il comma 5-*quinquies* dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, prevedendo il processo con rito direttissimo per la violazione dell'ordine di espulsione impartito dal questore.

Nulla da osservare al riguardo.

Il comma 7 stabilisce le modalità di pagamento per i giudici di pace, in rapporto alle loro nuove funzioni. In particolare, è prevista la corresponsione di 10 euro per ogni decisione sulla convalida e di 20 euro per ogni relativa udienza, indipendentemente dal tetto massimo di 110 udienze annuali oltre il quale non spetta alcuna indennità.

La RT asserisce che dall'analisi dei dati statistici dell'anno 2003, forniti dal Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, risulta che il numero di procedimenti che verranno iscritti presso gli uffici del giudice di pace sarà pari complessivamente a circa 53.321 all'anno, che le udienze previste per i procedimenti in esame sono determinate in circa 30 all'anno (oltre a quelle tenute per l'attività ordinaria) e che il numero dei giudici di pace interessati è pari a 2.000 unità.

Pertanto, il maggiore onere annuo per indennità ai giudici di pace viene quantificato in 1.733.210 euro, sulla base della seguente tabella riepilogativa:

Tab. 2

Indennità per provvedimento	€ 10
Numero procedimenti	53.221
Tot. indennità per procedimenti	€ 533.210

Indennità per udienza	€ 20
Udienze previste	30
Giudici di pace interessati	2.000
Tot. indennità per udienze	€ 1.200.000

Totale indennità per procedimenti	€ 533.210
Totale indennità per udienze	€ 1.200.000
TOTALE maggiore onere annuo	€ 1.733.210

La quantificazione appare corretta. Considerando che il numero di procedimenti (circa 53.000) eccede notevolmente quello (circa 12.000) degli stranieri destinati ai centri di accoglienza in conseguenza del presente decreto, si può inoltre presumere che siano stati valutati anche gli oneri connessi agli stranieri che già sulla base della legislazione previgente venivano ospitati nei centri di accoglienza, di cui al precedente comma 5 del presente decreto-legge, e per i quali il giudizio di convalida sarà di competenza del giudice di pace². Sarebbe comunque auspicabile un chiarimento sul punto. Ad ogni modo in relazione alle ipotesi

² Si ricorda che i commi 3 e 4 attribuiscono infatti al giudice di pace la competenza sulla convalida dei provvedimenti di espulsione anche in relazione agli stranieri che sono trattenuti nei centri di accoglienza per i motivi previsti dalla legislazione previgente.

assunte, mentre non si hanno rilievi da formulare circa il numero di udienze stimato (60.000), coerente con il dato relativo ai procedimenti (53.321, di cui 39.458 convalide e ricorsi ex articolo 13 e 13.863 convalide ex articolo 14 del citato T.U. n. 286 del 1998)³, appare necessaria l'acquisizione di ulteriori informazioni per quanto concerne i procedimenti ex articolo 13, con l'indicazione delle espulsioni complessivamente eseguite ai sensi di tale articolo e, in tale insieme, di quelle relative agli stranieri trattenutisi nel territorio nazionale con permesso di soggiorno scaduto da più di 60 giorni ed espulsi senza procedere all'accompagnamento alla frontiera, onde poter valutare la coerenza del numero (11.832) di nuovi arrivi nei centri (RT al comma 1) con il numero di stranieri oggetto di accompagnamento coattivo alla frontiera ai sensi dell'articolo 13⁴ del citato T.U..

Articolo 2

(Norme di copertura finanziaria)

Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 1, determinati nel limite massimo di euro 1.397.458 per l'anno 2004 e di euro 4.192.373 a decorrere dall'anno 2005 si provvede:

- a) quanto ad euro 577.737 a decorrere dall'anno 2004, mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 33, comma 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289;

³ Infatti, i procedimenti in esame sono verosimilmente destinati a concludersi in una sola udienza.

⁴ Si consideri, infatti, che dalle cifre fornite si deduce che i soggetti espulsi ex articolo 13 sono almeno 19.729, giacché nel novero delle 39.458 convalide e ricorsi ai sensi dell'articolo 13 almeno la metà di tali atti è rappresentata da convalide, non potendosi ipotizzare un numero di ricorsi avverso i decreti di espulsione superiore a quello dei giudizi di convalida dei medesimi.

- b) quanto ad euro 819.721 per l'anno 2004 ed euro 2.459.163 a decorrere dall'anno 2005, mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3, comma 151, della legge 24 dicembre 2003, n. 350;
- c) quanto ad euro 1.155.473 a decorrere dall'anno 2005, mediante utilizzo delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero degli affari esteri.

Al riguardo, va segnalato che la previsione di un limite massimo di spesa non appare coerente con la copertura di oneri che, almeno in parte (indennità dei giudici di pace), rappresentano spese non esattamente predeterminabili ex-ante nella loro entità complessiva e per loro natura inderogabili. A tale riguardo va inoltre rammentato che l'articolo 11, comma 4, della legge n. 374 del 1991 come modificato dal presente decreto-legge prevede la possibilità, da parte del Ministro della giustizia, di rideterminare ogni tre anni tali indennità. Esiste dunque il problema di valutare la previsione o meno di una clausola di salvaguardia.

Il Governo dovrebbe comunque assicurare, relativamente alle lettere a) e b), che sui pertinenti capitoli di spesa residuino risorse sufficienti.