

LA “DIRETTIVA RIMPATRI” IN ITALIA E IN FRANCIA

UNA RIFLESSIONE ALLA LUCE DELLA RIFORMA DELLA PROCEDURA PER LA RICHIESTA DI ASILO POLITICO IN FRANCIA DEL LUGLIO 2015*

di Aldo Valtimora **
(6 settembre 2016)

Introduzione

Il Legislatore francese, con la modifica del Testo unico dell’immigrazione (CESDA)¹, si è proposto di risolvere il problema delle procedure per l’ottenimento dell’asilo politico innovando la disciplina con interessanti soluzioni, anche in ottica europea, per una auspicabile armonizzazione delle procedure che riguardano i migranti. Al fine di una corretta valutazione della nuova procedura di richiesta asilo francese e dei suoi sperati vantaggi una valida chiave di lettura può essere quella comparatista.

Bisognerà altresì studiare il percorso normativo che portò al recepimento della direttiva rimpatri in Francia e all’inesco del processo che ha portato, poi, alla novella legislativa citata all’inizio.

Le normative in materia di diritto dell’immigrazione, rispettivamente, in Italia e in Francia, hanno caratteristiche sistemiche simili, in quanto simili sono i presupposti politici sui quali è costruita la risposta legislativa all’emergenza migratoria.

Lo studio, attraverso i riferimenti comparativi tra la normativa italiana e quella francese, senza la pretesa di essere esaustivo, verificherà le soluzioni di merito delle due legislazioni sull’immigrazione.

La Francia, al pari dell’Italia, si distingueva, fino a ieri, per procedure di richiesta di asilo politico che scoraggiavano i migranti, perché, il tempo intercorrente tra la richiesta e il suo esito era mediamente di due anni. Com’è noto, procedure lunghe di richiesta asilo comportano incertezza per il migrante sul suo futuro e sul successo del suo progetto migratorio, e nel caso di soggetti in fuga da guerra o fame, spingono verso il tentativo di evitare l’identificazione nel paese comunitario di primo approdo di conseguenza la ricerca di ospitalità e protezione in paesi comunitari più favorevoli all’accoglienza.

In questo senso, il tentativo del viaggio attraverso i valichi intracomunitari di uomini, donne e bambini che evitano i controlli d’identificazione, superato il primo soccorso, spesso in mare, rappresenta un problema per l’ordine pubblico comunitario la cui soluzione potrebbe essere senza dubbio quella della velocizzazione delle procedure e di un uniforme trattamento dei migranti all’interno dell’UE.

Le analogie tra Francia e Italia pertanto non si fermano al dato formale.

Analizzando con attenzione anche alle scelte legislative operate dai due paesi nella ricezione della direttiva rimpatri, ci accorgiamo che, almeno su questo punto, le scelte politiche presero avvio, al tempo, da presupposti simili. La scelta legislativa fatta dai due governi negli anni 2008\2009, rispettivamente, attraverso la riforma Sarkozy e la cosiddetta riforma Bossi-Fini – quest’ultima, inasprita dal pacchetto sicurezza del 2009² - contrastano con le esigenze di una procedura di asilo snella in quanto:

* Scritto proposto dal Prof. Ciro Sbaillò.

¹ Legge francese 2015-925 del 29.07. 2015.

² Legge francese 2014-1353 del 13.11.2014, "Decreto sicurezza" approvato con Decreto Legge 23 febbraio 2009, n. 11 e convertito nella [legge 23 aprile 2009, n. 38](#).

- a) il sistema Schengen presuppone tempi certi di esaurimento delle domande, ivi compresi i tempi di eventuali ricorsi;
- b) concedere il titolo di rifugiato consente al migrante una naturale distribuzione all'interno dei paesi membri;
- c) il diniego del permesso comunicato in tempi brevi per il migrante economico o comunque per il non avente diritto allo status di rifugiato, nelle sue varie declinazioni consente un minor impatto per il richiedente nella società ospitante.

È semplice immaginare che se il richiedente asilo ha atteso lungo tempo sul territorio l'esito della propria richiesta ha, di solito, sviluppato una serie d'iterazioni con le comunità con le quali è venuto in contatto.

I risultati dell'incontro tra le culture differenti, se avvengono nell'incertezza del futuro, espongono il migrante/richiedente asilo al rischio di essere coinvolto anche in fenomeni di micro criminalità o, peggio, di criminalità organizzata.

In generale, in termini di vantaggio per l'Unione Europea, e dunque anche per lo Stato membro, procedure di richiesta asilo snelle e la certezza di rimpatrio comporterebbero economia dei costi sociali e maggiore sicurezza in termini di ordine pubblico: com'è dimostrato dalla sociologia giuridica: "chi è conosciuto per lo Stato è maggiormente controllato, per converso, cioè dalla prospettiva dei migranti, ha maggiormente a cuore il proprio status riconosciuto e dunque è maggiormente motivato verso l'inserimento sociale"³.

Nel nostro sistema il problema delle richieste di asilo lente sommate ai lunghi tempi di giustizia dei successivi ed eventuali ricorsi e per le procedure di rimpatrio, è stato avvertito con maggiore forza dal Governo Italiano ogni qual volta le dimensioni numeriche dei migranti sono cresciute in maniera abnorme, portando il fenomeno all'attenzione della cronaca in termini "emergenziali"⁴.

I segnali d'inadeguatezza del sistema legislativo rispetto alle esigenze determinate dai flussi migratori hanno costretto così il Legislatore ad apportare continui interventi al Testo Unico per l'immigrazione e ai suoi regolamenti attuativi e di conseguenza alle circolari ministeriali portando con sé il risultato di una super fetazione normativa che non coglie nel segno. È mancato, così, un approccio strutturale al problema. Le misure adottate dal Governo Italiano si sono sempre contraddistinte per essere inadeguate, o appena sufficienti a regolare il fenomeno rispetto al momento storico in cui s'interveniva. Non si è mai messo in discussione il meccanismo di richiesta, ma si è intervenuto semplicemente aumentando la dimensione dell'apparato burocratico. La politica migratoria francese

³ Varie sono le cause del fenomeno migratorio, queste traggono origine da motivazioni di tipo economico-lavorativo, religioso, criminale.

Per ciò che concerne la responsabilizzazione del migrante, questa avviene tramite il welcome marketing il quale è una tecnica di accoglienza che per sua natura è finalizzato a consentire ai migranti l'accesso a offerte universalistiche e sensibili alle differenti identità. Dal punto di vista sociologico le fasi delle dimensioni dei fenomeni migratori, tengono conto dei processi lavorativi che si instaurano all'arrivo nel Paese ospitante, e dell'impianto delle reti sociali che si creano nel momento in cui per gli immigrati inizia la fase della socializzazione vera e propria nella comunità ricevente, cioè il momento in cui la persona da poco arrivata nella società, prende contatto con gli autoctoni, e stabilisce dei contatti con le Istituzioni e con la burocrazia per regolarizzare la propria posizione.

⁴ Viene raddoppiato il numero delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, da dieci diventano venti.

Viene stabilito che possono essere istituite fino a trenta sezioni delle Commissioni territoriali su tutto il territorio nazionale. Viene inoltre, esplicitamente previsto nell'art 4 co. 1 del D.lgs. 25/08 che le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale sono insediate presso le Prefetture. Per quanto riguarda le competenze delle Commissioni territoriali. Il decreto legge n. 119 del 2014 stabilisce che in caso di trasferimento di un richiedente asilo, che non ha svolto il colloquio personale, da un centro d'accoglienza ad un altro, la competenza per l'esame della domanda passerà alla Commissione territoriale che ha la competenza sul luogo di destinazione. Se invece il colloquio personale è stato già svolto, la competenza rimarrà alla Commissione territoriale di fronte alla quale lo stesso è stato svolto. In ogni caso sarà possibile assegnare la competenza ad una determinata Commissione territoriale, tenendo conto del carico di lavoro di ogni Commissione territoriale, in modo da non creare sovraccarichi. <http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/decretoprotezione22ott2014.pdf>.

Che cosa avvenne con la direttiva rimpatri in Francia.

La Francia fu uno dei venti Stati membri che alla scadenza del termine per il recepimento fissato alla vigilia di Natale del 2010 ancora non aveva messo in atto alcuna misura di attuazione della direttiva 2008/115/CE denominata direttiva rimpatri. Qualcuno all'epoca ipotizzò addirittura un certo disagio circa l'ingerenza dell'Unione europea in una materia in cui, più di tutte, si pensava si dovesse esercitare il potere rappresentativo della sovranità statale. Trattare d'immigrazione e di titoli di soggiorno doveva essere un problema prettamente attinente alla sovranità dello stato perché voleva dire incidere sul concetto di cittadinanza che è un fondamento del concetto di sovranità dello Stato cui fa da contrappunto il concetto di cittadinanza europea.

Quest'ultimo concetto è presente nel trattato istitutivo della Comunità europea, quale modificato dal trattato sull'Unione europea del 1992⁶ Ed è strettamente connesso a quello, più generale, di cittadinanza di cui quest'ultimo costituisce una sorta d'evoluzione.

Le connessioni tra titolo di soggiorno e cittadinanza rilevano sol che si pensi che una quota degli stranieri regolarmente residenti in uno Stato ambiranno, o potrebbero ambire, nel tempo ad ottenere la cittadinanza.

Così identificati i termini dell'importanza e della rilevanza del problema legislativo dei rapporti tra titolo di soggiorno e accoglienza, cittadinanza e immigrazione, possiamo procedere a una breve definizione della cittadinanza così come è intesa dalla dottrina comparatista al fine di comprendere a pieno le resistenze che ebbe l'opinione pubblica francese al momento della ricezione della direttiva rimpatri e come fu affrontata da quel governo.

Un breve excursus sul concetto di cittadinanza in generale appare opportuno per chiarire la definizione data da una parte della dottrina⁷, e qui brevemente condivisa per completare e spiegare le resistenze legislative alla definizione del fenomeno migratorio.

Si tratta di un'accezione moderna e democratica del concetto di cittadinanza che, per il fatto di porre l'accento sulla partecipazione attiva (dal punto di vista politico) alla vita dello Stato e all'esercizio della sovranità, si distingue profondamente sia dalle vecchie impostazioni, che individuavano il cittadino quale suddito, sia dalle concezioni non-democratiche per le quali il cittadino è assoggettato allo Stato e, proprio per questo, non può esserne protagonista.

⁶ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/ce32120061229it00010331.pdf>.

⁷ "La cittadinanza è intesa come la collocazione che l'ordinamento positivo dà alla persona, è uno stato giuridico ed è qualificata, in primo luogo, dal regime generalizzato della situazioni attive e passive (diritti e doveri) che possono in linea di principio far capo a tutti i soggetti dell'ordinamento." De Vergottini G., Diritto costituzionale comparato, Padova, CEDAM, 2013, pag. 131.

Effetto della definizione richiamata è, quello di differenziare, in conformità con la giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia, i cittadini dalla popolazione a proposito dei diritti che a essi siano riconosciuti.

Come evidenziato da una parte della dottrina, la popolazione costituisce una categoria giuridica diversa e più vasta di quella dei cittadini, giacché comprende anche gli stranieri, i rifugiati e gli apolidi. In altri termini, la definizione di cittadinanza che si è ritenuta di adottare nella sfera di competenza statale, muove dal seguente presupposto: lo Stato si impegna a tutelare i diritti fondamentali di tutti gli individui che soggiornano sul proprio territorio, ma riconosce ai soli cittadini nazionali i diritti politici, quali il diritto al voto e l'eleggibilità alle cariche elettive. Ai soli cittadini vengono, inoltre conferiti i cosiddetti diritti sociali, alla pensione di vecchiaia, ed i correlativi obblighi e doveri, quali quelli tributari tranne casi eccezionali che riguardano l'assistenza medica⁸, pertanto la situazione attuale è la risultante di un'evoluzione storica che ha implicato la transizione dalla situazione di suddito (cioè di chi è meramente soggetto di obblighi nei confronti dello Stato tanto da essere considerato mera pertinenza del suolo) a quella di cittadino, come partecipe della Comunità statale, soggetto titolare di diritti oltre che di doveri.

In particolare, è con la Rivoluzione francese che il rapporto tra individuo e apparato statale è profondamente cambiato. Da quel momento, il singolo non è stato più individuato quale soggetto insediato su un determinato luogo, o appartenente a una determinata classe sociale. Infatti, essendo state abolite le barriere giuridiche che differenziavano le persone in funzione della classe sociale di appartenenza, prese consistenza un rapporto diretto tra Stato ed individuo, rapporto che può essere sintetizzato attraverso il concetto di cittadinanza.

Le crisi belliche del nuovo mondo globalizzato non possono non tenere conto dello stridente contrasto tra le domande economico-nazionalistiche delle crisi statali per cui sono i cittadini a chiedere certezze agli Stati e le domande solidaristiche delle crisi umanitarie. Il rapporto di solidarietà tra il singolo e lo Stato generalmente "si considera esistente quando ci troviamo di fronte o alla persona che discende da coloro che appartengono allo Stato (*jus sanguinis*) o alla persona nata sul territorio dello Stato (*jus soli*) o alla persona che abbia manifestato la volontà di entrare a far parte della società statale". In particolare, mentre lo *jus sanguinis* pone in rilievo il vincolo che discende direttamente dall'appartenenza alla medesima collettività, lo *jus soli* pone l'accento sul rapporto esistente tra il soggetto e l'autorità sovrana su quel determinato territorio. Per quanto concerne l'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione, essa presuppone la dimostrazione di un legame con lo Stato che deriva, generalmente, da una lunga permanenza sul territorio, o dall'aver prestato particolari servizi alla nazione.

Da questa rapidissima summa si comprende perché l'immigrazione è un fenomeno sociale che destabilizza e anima il dibattito nel nostro Stato come in quello francese e ciò perché è sempre fulgido e chiaro l'atavico sentimento che uno Stato che accoglie possa cambiare i propri connotati di cittadinanza e nel lungo periodo il concetto di nazione. La società multietnica se da un lato è un concetto di profondo stimolo culturale, dall'altro stride con il sentimento di conservazione dei valori nazionali e, in questa ottica si ripropone il problema di tutti i grandi Stati storicamente multietnici che hanno affrontato ingenti flussi migratori (vedi Stati Uniti d'America).

È certamente curioso pensare che proprio la Francia lavorò con determinazione affinché la 'direttiva rimpatri' fosse adottata prima della fine del mandato presidenziale del 2008. Dopo appena due mesi dall'approvazione del Patto sull'immigrazione e l'asilo fortemente voluto

⁸ Testo unico sull'immigrazione, art. 34-36 (VIII parte)

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Titolo V - Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale.

da questo stato, lo stesso resistette alla ricezione della direttiva arrivando in limine termine. La direttiva fu adottata nella consapevolezza che l'Unione europea «non ha mezzi per accogliere degnamente tutti gli immigrati alla ricerca di una vita migliore». L'idea di fondo del Patto del 2008 era di non consentire norme generalizzate e permanenti e di diminuire i canali di ingresso per motivi di lavoro, ad eccezione del lavoro altamente qualificato. Il patto rifletteva lo spirito e gli obiettivi della politica in materia di immigrazione della Francia, la quale dal 2003 aveva elevato la 'lotta contro l'immigrazione clandestina' a priorità nazionale.

Essendo la direttiva 2008/115/CE una misura di armonizzazione della normativa di contrasto dell'immigrazione irregolare, il Presidente Nicolas Sarkozy la presentò come un importante segnale in quest'ambito, e in questo senso la posizione francese era coincidente con la posizione Italiana dell'epoca.⁹

In cosa consiste la direttiva rimpatri recepita in Francia e come avvenne la sua attuazione.

In Francia contrariamente all'Italia fu affermato dalla giurisprudenza il principio di diretta applicazione di una direttiva europea laddove la stessa fosse compatibile con il sistema legislativo in virtù dell'affermazione di una particolare forza cogente del principio pattizio comunitario.

La direttiva rimpatri fu di fatto utilizzata dalla giurisprudenza amministrativa francese nelle more delle approvazione della legge grazie all'applicazione del citato principio.

Il disegno di legge che recepiva la direttiva incontrò più battute di arresto in parlamento fino a pochi mesi dalla sua approvazione definitiva che, come accennato, avvenne al limite del termine ultimo concesso per il recepimento della direttiva. In conseguenza della lenta approvazione la dottrina lanciò l'appello a tutti gli operatori del diritto affinché invocassero davanti ai giudici francesi gli effetti diretti della direttiva dell'Unione europea e festeggiassero *Le Noël des sans-papier*, e così effettivamente accadde.¹⁰

⁹ L'opinione pubblica ed in capo a questi l'Associazione Gisti, che opera a sostegno dell'immigrazione, ebbe modo più volte di segnalare che molti erano i punti da criticare della nuova legge sull'immigrazione francese nella quale, a suo dire, era avvenuto un capovolgimento del principio applicato 1984 dal Parlamento Francese per il quale tutti gli stranieri che risiedevano in Francia da almeno 10 anni dovevano avere il diritto di richiedere la carta di soggiorno che così facendo sarebbe dovuto essere un titolo di integrazione per tutti coloro che risiedevano nel paese da molto tempo. Fu notato che si era capovolto nella nuova disciplina l'onere dell'attività sociale delegando allo straniero il dovere di vivere la società francese e rimuovendo il suo diritto a ottenere condizioni di integrazione, si interpretò in un nuovo modo il concetto di cittadinanza modificandone i suoi assetti preesistenti.

<http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/genovese/cap3.htm>

[http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2010/12/26/le-noel-du-droit-des-etrangers-invoquez-directement-la-directive-retour-et-la-charte-des-droits-fondamentaux/.](http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2010/12/26/le-noel-du-droit-des-etrangers-invoquez-directement-la-directive-retour-et-la-charte-des-droits-fondamentaux/)

¹⁰ In effetti furono migliaia i ricorsi diretti a ricercare nella direttiva de la honte delle misure di protezione, seppur temporanee, per mezzo delle quali far cadere le numerose disposizioni di diritto interno che a quel tempo apparivano incompatibili con il diritto dell'Unione europea: «Honnie par les associations de défense des droits des étrangers lors de son adoption, est devenue depuis un mois leur principale arme».

Su questo punto è bene precisare che non era trascorso molto tempo da quando la giurisprudenza amministrativa francese, con la nota sentenza Perreux, aveva finalmente riconosciuto effetti diretti nell'ordinamento interno alle direttive non recepite, nella quale si affermava chiaramente che la possibilità di avvalersi di una direttiva davanti ad una giurisdizione nazionale era subordinata all'adozione di misure statali destinate ad assicurarne l'esecuzione.

È stato notato, inoltre, che in Francia l'inversione giurisprudenziale è avvenuta proprio in costanza dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona con il quale è venuto meno il cosiddetto 'terzo pilastro'; ciò ha permesso di ricondurre la cooperazione in materia di giustizia e di polizia sotto l'alveo del diritto comunitario e di seguire l'iter legislativo ordinario anche per questa materia, conferendo al Parlamento europeo un ruolo non più meramente consultivo. Ora, la partecipazione a pieno titolo nel procedimento legislativo di quello che dovrebbe essere l'organo capace di assicurare un tasso di democraticità ben più significativo ha indotto a considerare gli atti dell'Unione europea più vincolanti per gli Stati membri; e proprio tale conclusione sembrerebbe essere alla base del ragionamento dei giudici del Consiglio di Stato francese.

A sostegno della pronuncia Perreux, veniva, inoltre, richiamata la giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel*, il quale aveva affermato che «la trasposizione nel diritto interno di una direttiva risulta da un'esigenza costituzionale»: un'esigenza che il *Conseil d'État* ha ritenuto, qualche anno dopo, discendere dall'art. 88-1 della Costituzione¹¹. In tale scenario si collocava il dibattito giurisprudenziale che accompagnava il mancato recepimento della direttiva 'retour': la questione verteva sostanzialmente sulla possibilità di invocare direttamente gli artt. 7 e 8 della direttiva 2008/115/CE¹², in quanto incompatibili con il diritto interno. Il problema si poneva con riferimento all'applicazione dell'*arrêté préfectoral de reconduite à la frontière* (APRF), che veniva disposto che quando lo straniero era entrato irregolarmente in Francia, vi si era mantenuto oltre il periodo previsto dal visto d'ingresso o senza richiedere il rinnovo del titolo di soggiorno, il quale non prevedeva, in nessun caso, la concessione di un termine per la partenza volontaria in contrasto con il favore riconosciuto alla partenza volontaria da parte della direttiva in questione sembrava, dunque, sussistere.

Il *Conseil d'État* per risolvere la *querelle* circa la 'invocabilità diretta' di queste disposizioni prese a riferimento la pronuncia Perreux, nella quale si affermava che le disposizioni di una direttiva devono essere considerate sufficientemente precise quando enunciano un obbligo, in termini non equivoci e incondizionati, quando prevedono un obbligo o un diritto non accompagnato da alcuna condizione e non subordinato, per la sua esecuzione o suoi effetti, all'intervento di alcun atto delle istituzioni dell'Unione Europea o degli Stati membri¹³.

¹¹ La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.

(La Repubblica partecipa alle Comunità europee e all'Unione europea, costituite da Stati che hanno liberamente scelto, in virtù dei trattati che le hanno istituite, di esercitare in comune alcune delle proprie competenze).

¹² Articolo 7 Al fine di agevolare la procedura di rimpatrio si sottolinea la necessità di accordi comunitari e bilaterali di riammissione con i paesi terzi. La cooperazione internazionale con i paesi d'origine in tutte le fasi della procedura di rimpatrio è una condizione preliminare per un rimpatrio sostenibile.

Articolo 8 Si riconosce che è legittimo che gli Stati membri procedano al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, purché esistano regimi in materia di asilo equi ed efficienti che rispettino pienamente il principio di non-refoulement.

¹³ Ora, il Consiglio di Stato francese riteneva che la circostanza che una direttiva comporti per gli Stati membri un margine di discrezionalità più o meno ampio per l'applicazione di alcune sue disposizioni non impediva di invocare quelle disposizioni che, tenuto conto della finalità a cui si ispirano, sono «divisibles et peuvent être appliquées séparément»: si tratta, infatti, di una garanzia minima in favore delle persone che sono lese dalla mancata attuazione, che deriva dal carattere vincolante dell'obbligo di trasporre le direttive. Dunque, a suo avviso, gli artt. 7 e 8 della direttiva sarebbero dotati di effetto diretto prevedendo degli obblighi

In modo analogo, il Conseil d'État riteneva che l'art. 3, n. 7, non fosse di ostacolo al riconoscimento del carattere incondizionato dell'art. 7, par. 4: infatti, fino a quando il legislatore nazionale non avesse definito, sulla base di «criteri oggettivi», la nozione di *risque de fuite*, le prefetture non avrebbero potuto avvalersi dell'eccezione prevista in quest'ultima disposizione, ossia la possibilità di astenersi dal concedere un termine per la partenza volontaria. Nonostante la pronuncia si collochi sostanzialmente sul terreno della 'invocabilità diretta', affermando la contrarietà delle disposizioni di cui all'art. L. 511-1-II del CESEDA¹⁴, con le finalità perseguite dagli artt. 7 e 8 della direttiva 2008/115/CE, nella parte in cui non impongono che la misura di *reconduite à la frontière* sia accompagnata da un termine congruo per la partenza volontaria, tende allo stesso tempo a temperare tale asserzione, che avrebbe - di fatto - privato di una base legale tutte le decisioni di accompagnamento alla frontiera fino all'entrata in vigore della legge di attuazione della direttiva. Dunque si riconosce senz'altro la 'invocabilità diretta' delle disposizioni menzionate della direttiva, ma si consente anche quella d'esclusione con riferimento ad alcune ipotesi previste dall'art. L. 511-1-II.

A questo proposito c'è chi ha parlato di una pronuncia «a metà strada tra l'interpretazione conforme e l'invocabilità verticale discendente»: infatti, pur salvando l'effetto utile della direttiva 'retour', cioè consentendone l'applicabilità diretta dichiarandone il contrasto tra gli artt. 7 e 8 della direttiva con le disposizioni di cui all'art. L. 511-1-II, le norme rimanevano applicabili, sebbene arricchite da alcune precisazioni che consentono di farle sfuggire ad una manifesta incompatibilità.

Nonostante la decisione resa dall'alta giurisdizione amministrativa francese fosse puramente a carattere consultivo, questa rischiava di mettere in dubbio un aspetto su cui sussiste un'effettiva convergenza tra giurisprudenza nazionale e comunitaria, ossia la 'invocabilità verticale discendente'.

Indubbiamente questo accadimento accelerò la ricezione della direttiva nel diritto interno francese.

in termini non equivoci, non essendo accompagnati da alcuna condizione e non essendo subordinati nella loro esecuzione o nei loro effetti all'intervento di alcun atto delle istituzioni dell'Unione europea o degli Stati membri. Tali requisiti non sono indeboliti nemmeno dalla previsione di una facoltà come quella all'art. 7, par. 1, secondo il quale gli Stati possono prevedere che il periodo per la partenza volontaria venga concesso unicamente su richiesta del cittadino di paese terzo, almeno sino a quando lo Stato non abbia esercitato tale facoltà.

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0249>.

Gli esiti dell'intervento giurisprudenziali e il recepimento della direttiva in Francia.

Il governo Francese, in seguito alla pronuncia dei giudici amministrativi, emanò una circolare che appare molto simile a quella che fu messa a punto dal Ministero dell'Interno italiano che incontrava gli stessi problemi nei tempi di attuazione della direttiva. L'Italia con la circolare del 17 dicembre 2010 del Ministero degli Interni, aggrava sostanzialmente l'attuazione della direttiva 2008/115/CE nell'ordinamento interno, preoccupandosi di suggerire quanto necessario perché le motivazioni dei provvedimenti di espulsione fossero il più possibile riconducibili alle richieste del legislatore europeo senza con ciò arrivare al punto di contravvenire al divieto di immediata applicazione nella legislazione interna di una direttiva europea.

In Francia il primo tangibile esempio del recepimento della direttiva fu la criminalizzazione della clandestinità.

L'uso della sanzione penale come strumento di repressione nei confronti degli stranieri irregolari fu introdotta per la prima volta dal decreto legge 'Daladier' (38) nel 1938, sotto l'onda della crisi che precedette la seconda guerra mondiale, dunque non era un reato sconosciuto.

Nel corso dei decenni, il nucleo penale del diritto degli stranieri francese si è consolidato e ha ampliato progressivamente i suoi margini applicativi: in particolare, fino alla fine del 2012, assurgevano a fatti penalmente rilevanti l'ingresso e la permanenza irregolari nel territorio dello Stato, la mancata ottemperanza all'ordine di allontanamento e l'aiuto o il sostegno all'immigrazione illegali, ed erano rispettivamente puniti dagli artt. L. 621-1 (40), L. 624-1 e L. 622-1 CESEDA, ciò accade nonostante oltralpe viga la discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale e la strumentalità del procedimento penale rispetto a quello amministrativo finendo per produrre una residuale applicazione di queste disposizioni a livello giurisprudenziale, le ricadute della qualificazione di simili fatti come reati non sono, comunque, di poco conto vista la possibilità di sottoporre l'indiziato alla misura pre-cautelare della *garde à vue* - per un periodo di ventiquattro ore, rinnovabile al massimo sino a quarantotto - che, di norma, si converte automaticamente nella misura della *réfétionin*, cioè del trattenimento, in vista dell'espulsione. In Italia il reato di clandestinità ha vissuto vicende alterne finendo per essere lettera morta in attesa di abrogazione per il mancato seguito dei giudici, nonostante l'esercizio dell'azione penale sia obbligatorio, al contrario è previsto per l'aiuto, il procurato ingresso una dura repressione che trova il suo nocciolo legislativo nel testo unico consistente nell'articolo 12 e in generale negli articoli dal 10 al 15 dello stesso TU dell'immigrazione che trova importante applicazione nelle aule dei tribunali soprattutto nel contrasto e nella lotta all'immigrazione clandestina.

I giudici di Lussemburgo hanno dichiarato incompatibile con la direttiva rimpatri il reato di cui all'art. 14, co. 5-ter, d. lgs. 286/1998 nella parte in cui puniva lo straniero con una pena della reclusione da uno a quattro anni in caso d'inottemperanza, senza giustificato motivo, all'ordine di espulsione del questore. La Corte di giustizia dell'Unione europea sancisce il contrasto con la normativa comunitaria della previsione di una pena detentiva per il solo motivo che uno straniero, in situazione irregolare, continui a soggiornare in violazione di una misura coercitiva nel territorio di uno Stato membro senza un giustificato motivo. La reclusione impedirebbe, infatti, ad avviso della Corte, il rimpatrio immediato e priverebbe di effetto utile la direttiva dell'UE, ossia il ritorno dello straniero nel paese di origine. L'approccio di tipo pragmatico della corte fu quasi premonitore degli effetti inflattivi delle norme penali in materia di immigrazione.

La questione in Francia, invece, si pose in termini del tutto differenti rispetto all'Italia, la cui normativa era direttamente interessata dalla pronuncia; infatti, nonostante la legge

'Besson' sia entrata in vigore successivamente pronuncia, si decise di mantenere sostanzialmente immutata la sezione penalistica del CESEDA. Almeno due sue disposizioni erano fortemente problematiche: l'art. L. 621-1 CESEDA che puniva con un anno di reclusione e un'ammenda di 3.750 euro l'ingresso e il soggiorno irregolare sul territorio dello Stato e l'art. L. 624-1 dello stesso codice che sanzionava con una pena detentiva fino a tre anni il comportamento dello straniero che si fosse sottratto o avesse tentato di sottrarsi ad una misura di allontanamento ovvero avesse fatto reingresso in Francia senza un'autorizzazione.

L'intervento legislativo, nonostante le evidenti fratture con la giurisprudenza dell'Unione europea, non fu di fatto censurato nemmeno dal *Conseil Constitutionnel* che, nella pronuncia del 9 giugno 2011, affermò di non poter valutare la conformità del diritto interno a quello europeo, in quanto la disposizione in questione non costituiva attuazione della direttiva 2008/115/CE. Ciò fu comunque possibile sotto il profilo giuridico perché in Francia è previsto un meccanismo di accompagnamento alla frontiera, a mezzo dello stesso vettore con il quale lo straniero ha fatto ingresso nel territorio, e comunque il prefetto può stabilire il mezzo più economico per il rimpatrio laddove il vettore non sia costituito da un mezzo pubblico o su gomme.

Per quanto riguardava l'art. L. 624-1, i dubbi circa la sua conformità alla direttiva 2008/115/CE erano, tuttavia, palesi: la sanzione aveva, infatti, per oggetto proprio quello di penalizzare il soggiorno irregolare sul solo fondamento del permanere sul territorio di uno straniero destinatario di una decisione di rimpatrio.

Si devono, in verità, alla giurisprudenza amministrativa francese gli sforzi diretti a conformare la normativa interna rispetto agli obblighi comunitari, ancor prima dell'intervento del legislatore.

Infatti preso atto della situazione di potenziale incompatibilità tra la legislazione interna penale e la direttiva rimpatri, il Ministro della giustizia francese, il 12 maggio 2011, inviò istruzioni precise alle autorità giudiziarie competenti, per riconoscere l'inapplicabilità della pena detentiva prevista dall'art. L. 624-1 CESEDA e, allo stesso tempo, salvare l'art. L. 621-1 CESEDA, in quanto ritenuta incriminazione del tutto indipendente dalla procedura di allontanamento.

Tuttavia, è interessante notare che le prime pronunce che diedero applicazione al principio espresso dalla Corte di Giustizia Europea, non riguardarono tanto la fattispecie di inottemperanza dello straniero all'ordine di allontanamento, bensì il reato di ingresso e soggiorno irregolare previsto all'art. L. 621-1 CESEDA: proprio la sua conformità alla direttiva 'retour' divise maggiormente la giurisprudenza e spinse alcuni giudici a sollevare questione pregiudiziale di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Di conseguenza accadeva che, prima della scadenza delle ventiquattrore dal fermo allo straniero venisse notificato l'ordine di allontanamento dal territorio nazionale insieme all'eventuale provvedimento di detenzione amministrativa: di conseguenza il procedimento penale veniva archiviato e la *garde à vue* rivelava la sua natura di 'anticamera' della procedura di espulsione.

Nonostante le numerose questioni lasciate in sospeso dalla Corte di giustizia europea, il problema dell'armonizzazione tra la direttiva rimpatri e la legislazione interna in Francia, come in Italia, portò il risultato di un importante contributo alla protezione dei diritti fondamentali dei cittadini di paesi terzi di fronte agli arbitri e alle scorrette interpretazioni da parte degli Stati membri dello spirito del legislatore comunitario.

Concentrando l'attenzione sulla vicenda francese il progetto legislativo iniziale sulla legislazione rimpatri prevedeva unicamente una serie di misure volte a recepire tre direttive, nonché la semplificazione delle procedure e del contenzioso delle decisioni di allontanamento: il risultato finale è quello di centoundici articoli dove l'obiettivo di partenza sembra divenuto l'interesse marginale. Le preoccupazioni che, nelle circostanze in esame,

guidarono la mano del legislatore potrebbero ravvisarsi anche nell'episodio dello sbarco di rifugiati curdi sul litorale corso, verificatosi qualche mese prima dell'approvazione definitiva della legge.

Dunque, dall'analisi del contesto, la necessità di recepire le direttive europee nell'ordinamento sembrava un'occasione come tante altre per rimettere ancora mano alla legge in materia di immigrazione .

La legge n° 672 relativa à *l'immigration, à l'intégration et à la nationalité* viene finalmente promulgata il 16 giugno 2011 e attuata con decreto n° 820 del giorno 8 luglio dello stesso anno dopo l'avallo della Corte Costituzionale.

La legge subiva e come vedremo continuerà a subire valutazioni che valgono per la maggior parte degli Stati membri che si trovano a regolare flussi migratori sempre più indisciplinati e perciò capaci di sfuggire alla capacità di gestione dei governi interni. In particolare, la filosofia che sembra sottendere a queste continue riforme del *droit des étrangers* va ricercata nella volontà di contrastare l'immigrazione clandestina, per attrarne una 'selezionata', scelta in base alle esigenze della popolazione autoctona.

La legge in questione apporta numerose modifiche sia al *Code civil* (Codice civile), al *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* o CESEDA (Codice dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri e del diritto di asilo) e al *Code du travail* (Codice del lavoro).

I punti principali della riforma sono quelli che riguardano le 'zones d'attente', alcune delle condizioni di soggiorno in Francia, la 'Carte bleu européenne', la lotta contro il lavoro irregolare, la disciplina relativa alle espulsioni degli stranieri irregolari e la detenzione amministrativa degli stessi.

Diventava dunque più difficile entrare in Francia ma molto più semplice uscirne attraverso l'irrigidimento delle misure delle espulsioni¹⁵.

Uno degli aspetti della legge che fu presentato come un punto positivo fu di aver abolito la doppia pena, cioè una pena che consiste nella reclusione più l'espulsione per gli stranieri.

E' vero che esistono in Francia quattro categorie di stranieri che possono essere espulsi molto difficilmente, ma sono delle categorie marginali, in quanto si tratta di persone residenti in Francia da più di 20 anni.

Quindi questo cambiamento toccava un'enorme quantità di popolazione immigrata. Invece molte categorie di persone restavano sottomesse a questa doppia pena e, con la nuova disposizione per il ricongiungimento, che prevedeva la carta di un anno, si creavano nuove categorie di persone a cui si poteva applicare la doppia pena e che dunque sarebbero potute essere espulse.

Il sistema veniva reso efficiente con il sistema dei cpt. In Francia invero il sistema dei centri di permanenza temporanea è organizzato in modo differente dall'Italia sulla scorta della potente macchina amministrativa territoriale francese.

Esistono infatti i centri di detenzione utilizzati prima dell'espulsione dal territorio, in tutto circa un centinaio - ce ne sono di grandi e molto organizzati ed altri che consistono semplicemente in locali dei commissariati di polizia nelle piccole città - e quelle che vengono chiamate "zone di attesa", i luoghi in cui si trattengono gli immigrati che arrivano alla frontiera francese; anche questi sono circa 100.

Il sistema del diritto di asilo affianca la direttiva rimpatri perché lo straniero si presenta alla frontiera e chiede asilo ma se la sua domanda è irricevibile si applica la predetta illustrata

¹⁵https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj80dnqOPzLAhWBkA8KHU83B8MQFggiMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.cestim.it%2Fsezioni%2Ftesi%2Ftesi_modolo_centri.doc&usq=AFQjCNGYickFcNllLsM5c7geZVUvzXYbnA&sig2=KfH0XK6rGigE85TaLuWM7Q&bvm=bv.118817766,d.bGg

sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj80dnqOPzLAhWBkA8KHU83B8MQFggiMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.cestim.it%2Fsezioni%2Ftesi

%2Ftesi_modolo_centri.doc&usq=AFQjCNGYickFcNllLsM5c7geZVUvzXYbnA&sig2=KfH0XK6rGigE85TaLuWM7Q&bvm=bv.118817766,d.bGg.

normativa come accade in Italia e dunque i detti cpt svolgono un ruolo nella procedura di asilo.

Come si svolge la nuova procedura di richiesta d'asilo in Francia.

Così come in Italia il diritto d'asilo è riconosciuto in Francia come un diritto di rilievo costituzionale. L'art.4 del Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946, cui rinvia la Costituzione del 4 ottobre 1958 attualmente in vigore, stabilisce infatti che "*tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République*".

Il Consiglio costituzionale, nella sua Decisione n. 93-325 DC del 13 agosto 1993, ha anche stabilito che esso è "un principio a valore costituzionale" in base al quale, in modo generale, lo straniero che lo rivendica è autorizzato a soggiornare sul territorio fino a quando non ottenga una risposta alla sua richiesta. Il principio sostanzialmente condiviso dal nostro diritto anche se non assunto automaticamente a principio di rango costituzionale è tuttavia stato sancito in più pronunce della Cassazione alla novella del 2009¹⁶. Infatti prima del 2009 la procedura di impugnazione sul diniego da parte della commissione per il riconoscimento per lo status di rifugiato necessitava di una istanza di sospensione del decreto di espulsione consegnato al richiedente asilo insieme alla decisione negativa.

¹⁶ CORTE DI CASSAZIONE; sezione VI civile; ordinanza, 27-07-2010, n. 17576;
http://www.giur.uniroma3.it/materiale/forense/forense/materiale/processuale%20civile%20II/13_Cass_10-17576.pdf.

In seguito, furono ridotti i termini per impugnare la decisione della commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato e stabilito per legge il rilascio di un permesso di soggiorno rinnovabile di tre mesi in tre mesi per tutta la durata del processo di impugnazione.

Il diritto d'asilo è inoltre un diritto da tutelare in virtù dell'adesione della Francia alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati così come per l'Italia; tuttavia, è innegabile che la storia ha modificato il contenuto del diritto d'asilo nella sua accezione terminologica e nel suo significato più profondo. Invero, i richiedenti asilo di oggi, non sono dissidenti di regimi totalitari o rifugiati, fuggiaschi degli ex regimi comunisti, bensì esodati economici o sfollati di zone di guerra. L'accezione politica si è dunque riqualficata in "vittime di sistemi politico-economici"¹⁷. In particolare, si rammenta che l'art. 1, c. 2., della Convenzione dispone che lo stato di "rifugiato" possa essere riconosciuto a colui che "[...] nel giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trovi al di fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi al di fuori del suo Stato di domicilio [...], non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi".

Le *droit d'asile* francese prende in considerazione il mutato assetto internazionale e della mutata definizione di rifugiato ed è disciplinato nello specifico da disposizioni del Libro VII del CESEDA (cfr. art. L711-1 e ss.; art. R721-1 e ss.). In particolare, l'art. L711-1 stabilisce che la qualità di "rifugiato" possa essere riconosciuta alla persona che è esposta ad una delle minacce sopra descritte o ad ogni persona su cui "l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati" esercita un mandato di protezione, ai sensi degli articoli 6 e 7 del suo Statuto¹⁸. Nell'ordinamento francese è inoltre previsto che la persona che non si trovi nelle condizioni per poter essere riconosciuto come "rifugiato", possa ottenere il beneficio della "protezione sussidiaria" (art. L712-1 CESEDA). Così come in Italia questa può essere richiesta qualora la persona sia esposta ad una delle seguenti minacce nel paese in cui risiede: pena di morte; tortura o altre pene disumane o degradanti; pericolo per la sua incolumità a causa di un conflitto interno o internazionale. Tale dispositivo, che costituisce il recepimento della direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004, può essere concesso per un periodo di un anno, rinnovabile se persistono le condizioni di alto rischio. Le persecuzioni e le minacce subite da uno straniero, in ragione delle quali può ottenere il titolo di rifugiato o la protezione sussidiaria, possono essere state compiute da: autorità dello Stato di provenienza; organizzazioni che controllano lo Stato o parte di esso; "attori non statali", nel caso in cui lo Stato o le organizzazioni internazionali e regionali non siano in grado di garantire un'adeguata protezione all'interessato (art. L713-2 CESEDA). L'organo competente per il rilascio del titolo di rifugiato e per la concessione della protezione sussidiaria è l'Ufficio francese di protezione dei rifugiati e degli apolidi (*Office français de protection des réfugiés et apatrides* - OFPRA). Si tratta di un ente pubblico, incardinato

¹⁷ Se il sistema politico-economico non lavora per le persone, allora le persone non lavoreranno per il sistema politico-economico, o meglio lavoreranno contro il sistema politico-economico. (tratto da: Petroselli Ernesto, cambiare per crescere. L'uomo e i suoi bisogni, Armando editore, Roma, 2013, pag.18).

¹⁸ Capitolo II. Attribuzioni dell'Alto Commissario Articolo 6. Il mandato dell'Alto Commissario si esercita: A. i) su tutte le persone che sono state considerate quali rifugiati ai sensi degli Accordi del 12 maggio 1926 e 30 giugno 1928, o ai sensi delle convenzioni del 28 ottobre 1933 e del febbraio 1938, o del protocollo del 14 settembre 1939, oppure ai sensi della costituzione dell'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati (IRO); Su tutte le persone che si trovino fuori dei paesi di loro nazionalità, nel caso che si tratti di persone senza nazionalità, fuori dei paesi dove avevano la residenza abituale perché temono o abbiano temuto con ragione di essere perseguitate per motivi di razza, religione, nazionalità o opinioni politiche, e che non possano o non vogliano, per ragione di tale timore, reclamare la protezione del Governo del paese di loro nazionalità, o, se non abbiano nazionalità, non vogliano ritornare al paese dove avevano residenza abituale.

presso il Ministero dell'interno, ma dotato di autonomia finanziaria e amministrativa (art. L721-1 e ss. CESEDA). Il suo Consiglio di amministrazione è formato da un deputato, un senatore, un rappresentante della Francia presso il Parlamento europeo, sei rappresentanti dello Stato, un rappresentante del personale. L'OFPPRA, organizzato al suo interno in divisioni competenti per aree geografiche, esamina le domande di asilo e può convocare la persona interessata per un'audizione. In caso di rigetto di una domanda di asilo, il richiedente ha la possibilità di presentare, entro un mese, un ricorso presso la "Corte nazionale del diritto di asilo" (CNDA), (art. L731-1 e ss.). In tal caso lo straniero ha diritto ad un consulente legale e ad un interprete e può beneficiare del sussidio finanziario denominato "*aide juridictionnelle*". La CNDA costituisce una giurisdizione amministrativa specializzata ed è presieduta da un Consigliere di Stato, nominato dal Vice Presidente del Consiglio di Stato. La Corte è organizzata in sezioni, ognuna delle quali deve essere presieduta o da un consigliere di Stato, o da un magistrato della Corte dei conti, o da un magistrato ordinario in servizio o onorario. Ogni sezione è inoltre composta da: una persona qualificata di nazionalità francese nominata dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati; una persona qualificata nominata dal Vicepresidente del Consiglio di Stato, su proposta di uno dei ministri rappresentati nel Consiglio di amministrazione dell'OFPPRA. Dalla struttura amministrativa e burocratica dell'OFPPRA e dei suoi meccanismi procedurali e di impugnazione saltano all'occhio due importanti differenze rispetto all'attuale sistema italiano che meritano attenzione e valutazioni sull'eventuale ingresso nel nostro sistema. In primo luogo l'autonomia economica finanziaria dell'ufficio e l'autonomia organizzativa ai fini dello smaltimento delle domande, in secondo luogo una corte specializzata al fine di evitare sprechi e lungaggini¹⁹.

19 La richiesta di asilo politico può essere presentata presso l'Ufficio di Polizia, che fornirà dei moduli nei quali dovranno essere:

- spiegate le motivazioni per le quali si chiede lo status di rifugiato;
- fornite ogni altra informazione o documentazione in proprio possesso a sostegno dei motivi della richiesta.
- Dovrà essere altresì allegata copia di valido documento di identificazione personale (passaporto, carta d'identità, ecc..) se posseduto, ovvero fornire le proprie generalità all'Autorità di Polizia, indicando l'eventuale domicilio ove far pervenire le comunicazioni di interesse. La Questura rilascerà copia sia della richiesta che della documentazione prodotta e provvederà alle foto-segnalazioni.

La domanda, corredata dalla documentazione necessaria, verrà tempestivamente inoltrata dalla Questura alla competente Commissione Territoriale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato che deciderà se riconoscere, anche a seguito di colloquio personale, lo status.

La data della convocazione presso la Commissione sarà comunicata dalla Questura al domicilio indicato al momento della presentazione della domanda.

L'audizione è momento fondamentale per spiegare bene la situazione e prospettare i timori di persecuzione; in caso di assenza la Commissione potrà comunque decidere sulla base della sola documentazione disponibile..

La Commissione Territoriale, entro 3 giorni successivi alla data dell'audizione, adotta una delle seguente decisioni:

- riconoscere lo status di rifugiato;
- rigettare la domanda, ma, pur non ravvisando i requisiti richiesti per lo status di rifugiato, può valutare autonomamente la pericolosità di un eventuale rimpatrio e chiedere al Questore di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi di protezione umanitaria. Questo tipo di permesso di soggiorno ha la durata di un anno, rinnovabile, e consente di lavorare;
- rigettare la domanda: in tal caso il Questore inviterà il richiedente a lasciare il territorio nazionale.

13• In caso di verifica da parte dell'Autorità di Polizia della regolarità della documentazione presentata, viene rilasciato, dal Questore della provincia in cui è stata presentata la domanda, un Permesso di Soggiorno della validità di tre mesi, rinnovabile sino alla decisione della Commissione territoriale competente.

• Se si è giunti in Italia senza alcun documento che attesti la nazionalità e le generalità, o se la richiesta di riconoscimento si basa su elementi che necessitano di verifica, il richiedente sarà ospitato, per un periodo massimo 20 giorni, in un Centro di identificazione. Se entro tale termine la richiesta non sarà stata ancora decisa dalla Commissione Territoriale, potrà essere lasciato il Centro ospitante e verrà rilasciato un Permesso di Soggiorno valido per 3 mesi, rinnovabile fino alla definizione del procedimento.

In caso di ridotte risorse, può essere chiesta alla Prefettura competente, per il tramite l'Ufficio di Polizia ove è stata presentata la domanda, di essere ospitato presso apposite strutture comunali di accoglienza per tutto il periodo di esame della domanda di asilo.

- In caso positivo la Commissione emette un provvedimento di riconoscimento dello status di rifugiato e rilascia un tesserino attestante l'avvenuto riconoscimento dello status.
- Insieme al tesserino, la Questura competente dovrà consegnare anche un documento personale al fine di consentire eventuali spostamenti all'estero (con validità temporale pari a quella del permesso di soggiorno).
- I documenti di identità dovranno essere richiesti al Comune di residenza.
- Sarà riconosciuto un permesso di soggiorno di durata biennale o quinquennale.

Non è superfluo sottolineare che i tempi di evasione di una richiesta asilo in Italia sono di circa due anni dal momento dello sbarco e in caso di rigetto si allungano di ulteriori tre anni dall'esito²⁰. Il tempo che rappresentava un problema per la Francia lo rappresenta anche per l'Italia e non solo per populistici slogan di partito sui costi pro capite per die di ogni straniero, ma anche per la tesi esposta in premessa che uno straniero che vive da anni su un territorio diventa un soggetto cui è più difficile negare diritti di fatto acquisiti attraverso l'integrazione avvenuta per la semplice permanenza sul territorio piuttosto che sulla base di un titolo di ammissibilità²¹.

Continuando con la descrizione della procedura, in Francia, la domanda di asilo può essere presentata dallo straniero interessato o alla frontiera oppure, ed è il caso più frequente, una volta che questi è entrato nel territorio francese. La domanda di asilo deve essere preceduta da una "domanda di ammissione al soggiorno a titolo di asilo" al prefetto del dipartimento competente, sistema senza dubbio più interessante del carrozzone di centri temporanei di accoglienza alcuni dei quali oggetto delle indagini della magistratura sulla loro gestione, vedi i casi di "Roma capitale e Mineo"²². Con decreto del Ministero dell'Interno può essere stabilito che il prefetto di un dipartimento sia competente per il ricevimento delle domande in più dipartimenti (art. R741-1 CESEDA). Nel caso in cui lo straniero si trovi in un CRA, (centro di riconoscimento e trattenimento di cui al precedente

-
- Sono riconosciuti i medesimi diritti e gli stessi doveri dei cittadini italiani, con esclusione di quelli che presuppongono la cittadinanza italiana (esempio, il diritto di voto, la partecipazione a concorsi per l'accesso ai pubblici impieghi, ecc.).
 - Nei casi in cui per esercitare in Italia un diritto è necessario procurarsi determinati documenti o certificati del Paese di origine, le autorità italiane si adopereranno affinché siano forniti, ovvero provvederanno a sostituirli con propri atti che sostituiranno a tutti gli effetti quelli del Paese d'origine. Alcuni documenti sono rilasciati dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati in Italia.
 - Per nessun motivo è possibile far rientro al Paese di appartenenza. Questa circostanza, infatti, potrebbe determinare la cessazione del riconoscimento, in quanto manifestazione di volontà di tornare ad avvalersi della protezione del Paese d'origine. Analogamente, verrà interpretata come volontà di avvalersi della protezione del proprio Stato una eventuale richiesta di passaporto presso le rappresentanze diplomatiche in Italia del Paese d'appartenenza.
 - Il documento personale consegnato dalla Questura consente di recarsi all'estero per un periodo di tempo non superiore a tre mesi, senza necessità di visto. In caso di necessità di stabilirsi all'estero per periodi più lunghi, ad esempio per motivi di lavoro, è necessario chiedere il visto alla rappresentanza diplomatica del Paese dove ci si vuole recarsi e poi avviare, presso il nuovo Stato ospitante, la procedura per il "trasferimento di responsabilità".

Anche i titolari del permesso di soggiorno per asilo politico possono [richiedere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo](#) se hanno i principali requisiti richiesti per questo tipo di permesso di soggiorno.

Trascorsi 5 anni dall'ottenimento dello status di rifugiato o [protezione sussidiaria](#), si può richiedere anche la cittadinanza italiana se ci sono tutti gli altri requisiti previsti dalla legge sul conferimento della cittadinanza italiana.

²⁰ Statistiche caritas o amnesty international. 5 marzo 2016 – Secondo i dati di Eurostat, nel 2015 sono state 1.255.600 le richieste d'asilo presentate nei 28 stati membri della Ue. Un record assoluto, che supera di oltre il doppio il livello di richieste presentate nel 2014 (562.680). In Italia le domande sono state 83.245 (+31% rispetto alle 63.655 del 2014), più che in Francia (70.570, +20% rispetto alle 58.845 dell'anno precedente) 12 marzo 2016 - Nel 2016 sono sbarcati in Italia 9.307 migranti, in leggero aumento rispetto ai 9.117 dello stesso periodo dell'anno scorso. Le domande di asilo presentate dal primo gennaio al 4 marzo di quest'anno sono state 16.080 <http://www.cir-onlus.org/it/comunicazione/statistiche>.

²¹ L'azione di integrazione ha ad oggetto una molteplicità di ambiti materiali: la formazione professionale; il diritto allo studio; le misure atte a un'adeguata sistemazione abitativa; la tutela dell'accesso alle prestazioni sociali e sanitarie - quali destinatari- gli immigrati con regolare permesso di soggiorno e titolari di un rapporto lavorativo stabile. http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/libertadiritti/Abbondante_Prisco_immigrazione.pdf

²² Da: Il fatto quotidiano si legge, "Una gestione che vale cento milioni di euro, un residence che frutta sette milioni di affitto all'anno, diecimila euro al giorno di indotto e quattrocento posti di lavoro che in tempi di elezioni si trasformano in una valanga di voti. È il Cara di Mineo, il centro richiedenti asilo in Sicilia finito coinvolto nell'indagine della procura di Roma su Mafia Capitale. E sul quale anche le procure di Catania e Caltagirone hanno deciso di fare luce, indagando sulle assunzioni e soprattutto sulle gare d'appalto milionarie. Nato subito dopo la primavera araba del 2011, sul centro di accoglienza si è allungato negli anni il simbolo del Nuovo Centrodestra, il partito di Angelino Alfano [al quale appartengono tutti o quasi gli uomini della catena di potere di Mineo](#): dal sottosegretario Giuseppe Castiglione, all'ex ministro Maurizio Lupi, fino al sindaco del comune calatino Anna Aloisi e ai vari primi cittadini delle città vicine." <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/08/09/cara-di-mineo-voti-e-posti-di-lavoro-il-potere-di-ncd-nel-centro-di-mafia-capitale/1933568/>.

paragrafo) la domanda di autorizzazione è indirizzata al prefetto che ne ha ordinato il collocamento presso tale centro. Una volta ricevuta la richiesta, il prefetto controlla alcuni suoi aspetti.

La domanda di asilo non può essere rifiutata, a meno che non si verifichino le seguenti condizioni:

- 1) la domanda di asilo che lo straniero intende presentare è di competenza di un altro Stato membro dell'UE, in applicazione del Regolamento CE n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003; cosiddetta convenzione di Dublino²³
- 2) il richiedente proviene da un paese in cui sono cessate le condizioni per le quali poteva avere diritto all'asilo, o da un "paese di origine sicura", giudicato tale poiché vi sono rispettati i principi di libertà e democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani; è interessante notare che in questo caso non viene istruita una pratica come in Italia, ma viene immediatamente attivata la procedura di rimpatrio di cui abbiamo parlato al paragrafo precedente, la stessa cosa che avviene se la presenza in Francia dello straniero può costituire una minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato²⁴;
- 3) La lista dei "paesi di origine sicura" è redatta dal Consiglio di amministrazione dell'OFPPA. Il Consiglio di Stato esercita un controllo sulla decisione di iscrivere un paese nella lista. Qualora lo ritenga necessario, il Consiglio di Stato può infatti annullare la decisione dell'OFPPA di iscrivere un determinato paese nella lista. Cfr. la lista dei paesi di origine sicura sul sito dell'OFPPA. Cfr. la decisione del Consiglio di Stato del 10 ottobre 2014 con cui è stata convalidata la decisione dell'OFPPA di iscrizione nella lista dell'Albania e della Georgia e con cui è stata annullata la decisione dell'OFPPA di iscrizione della Repubblica del Kosovo. La domanda è basata su una frode deliberata o costituisce un ricorso abusivo alle procedure del diritto d'asilo. Qualora il prefetto riscontri la sussistenza di una di queste condizioni, può negare l'ammissione al soggiorno. Anche in questo caso vi è un controllo preventivo di ammissibilità, in Italia il controllo preventivo è limitato alle dichiarazioni rese nelle questure con la redazione del modello C3 e con il foto-segnalamento. Dunque nel nostro paese non vi è un controllo preventivo ispettivo come in Francia²⁵.

²³ La Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee, comunemente conosciuta come Convenzione di Dublino, è un trattato internazionale multilaterale in tema di [diritto di asilo](#). È un [regolamento dell'Unione Europea](#), che stabilisce "i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)", nell'ambito della [Convenzione relativa allo status dei rifugiati](#) del 1951 e la relativa direttiva UE. Il regolamento di Dublino III (2013/604/CE) è stato approvato nel giugno 2013, in sostituzione del regolamento di Dublino II, e si applica a tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca. È entrato in vigore il 19 luglio 2013. Si basa sullo stesso principio su due precedenti regolamenti: il primo Stato membro in cui vengono memorizzate le impronte digitali o viene registrata una richiesta di asilo è responsabile della richiesta d'asilo di un rifugiato. Il regolamento impedisce di presentare una domanda di asilo in più di uno stato membro, e prevede che la domanda la esamini lo stato dove il richiedente ha fatto ingresso nell'Unione. L'Europa ha adottato anche il sistema [Eurodac](#), un archivio comune delle impronte digitali dei richiedenti asilo usato dalla polizia per controllare se sono state presentate diverse domande. I richiedenti asilo hanno diritto a rimanere nel paese di arrivo anche se non hanno regolari documenti d'ingresso e a essere assistiti. Se la richiesta d'asilo viene respinta, il richiedente può fare appello. <http://www.internazionale.it/notizie/2015/04/21/tratto-dublino-richiedenti-asilo-europa>.

²⁴ Si rimanda al paragrafo precedente: "Cosa avvenne con la direttiva rimpatri, Pag. 3, Come incise nella giurisprudenza la direttiva rimpatri, Pag. 5."

²⁵ Il Modello C3 è il documento che permette la formalizzazione della domanda d'asilo ed è composto da una serie di domande riguardanti: i dati personali del richiedente (nome, cognome, nazionalità, data di nascita); dei suoi familiari (dati dei genitori, della moglie/marito, dei figli/e); il viaggio dal paese d'origine fino all'Italia; il racconto sintetico dei motivi per cui ha lasciato il paese d'origine.

È possibile aggiungere un foglio con il racconto della storia personale. Il modello C3 può essere scritto nella lingua madre del richiedente o in qualsiasi altra lingua veicolare che permetta la piena espressione. In ogni fase del procedimento, quindi anche successivamente alla stesura del modello C3, il richiedente asilo può inviare memorie e/o documentazione aggiuntiva alla Commissione Territoriale.

Sono poi previste dal legislatore francese delle clausole di salvaguardia per lo straniero infatti, lo Stato ha comunque il diritto sovrano di concedere l'asilo allo straniero anche se si trova in particolari condizioni. Infatti qualora il richiedente asilo si trovi in una delle condizioni sopra elencate, ad eccezione della prima, e gli venga rifiutata l'ammissione provvisoria al soggiorno, può comunque presentare la domanda di asilo entro 15 giorni al prefetto, il quale a sua volta la trasmette all'OFPPRA. Tale organo deve quindi esaminare la richiesta con "procedura prioritaria" entro 15 giorni dal suo ricevimento. Se la domanda è presentata da un richiedente asilo collocato in un CRA, l'OFPPRA è tenuto a deliberare entro 96 ore (art. L742-5; art. L723-1; art. R723-1; art. R723-3 CESEDA). In base alla procedura ordinaria, qualora dopo la prima fase istruttoria il prefetto accolga la richiesta di autorizzazione a titolo di asilo, lo straniero riceve un "documento provvisorio di soggiorno" della validità di un mese, durante il quale egli può presentare la domanda di asilo all'OFPPRA entro 21 giorni (art. R723-1 CESEDA)

Una volta accettata la domanda, lo straniero ritira una "ricevuta di deposito di una domanda di asilo" che gli permette di soggiornare in Francia. La ricevuta può avere una validità da un minimo di tre a un massimo di sei mesi ed è stabilita con decreto del Ministero dell'Interno. La ricevuta è rinnovabile per periodi di tre mesi, fino alla notifica della decisione dell'OFPPRA riguardo alla concessione o meno dell'asilo (riconoscimento di "rifugiato" o della "protezione sussidiaria")

16(art. L742-1 e ss.; R742-1 e ss. CESEDA). Per quanto riguarda l'esito della domanda la procedura e gli effetti sono simili a quelli della procedura italiana²⁶.

Qualora una domanda di asilo sia definitivamente rifiutata dall'OFPPRA e - se adita - dalla CNDA, l'interessato, a meno che non ottenga altro titolo per soggiornare in Francia, è obbligato a lasciare il paese, altrimenti è oggetto di una misura di allontanamento e delle pene previste per il reato di "entrata irregolare" nel territorio (art. L742-7 CESEDA). Analogamente alla procedura rimpatri. Veramente innovativo è notare come in Francia è stato risolto il problema dei tempi di evasione delle domande e di eventuale integrazione nelle more infatti dopo che una domanda di asilo è stata definitivamente rifiutata, lo straniero può richiedere un "permesso di soggiorno" se ha i requisiti necessari (art. L311-6 CESEDA). Dal 2010 è stato attivato in Francia un dispositivo di prima accoglienza dei richiedenti asilo, coordinato dall'OFII (il già menzionato Ufficio francese dell'immigrazione e dell'integrazione). Il dispositivo si articola in una rete di 34 "piattaforme di accoglienza

All'avvio della pratica corrisponde l'ingresso nel programma d'asilo italiano ovvero la Questura o la Polizia di Frontiera stabiliscono se il neo richiedente asilo rientra in uno dei casi di accoglienza o trattenimento per cui deve essere inviato in un CARA o in un CIE, come delineato nel paragrafo 10 di questa guida. Nel caso non si registrassero gli estremi per un invio in un centro per stranieri (CARA o CIE) il richiedente dovrebbe essere accolto nel sistema SPRAR, come delineato nel paragrafo 7. È la Questura che informa la Prefettura della necessità del reperimento di uno o più posti SPRAR ed è quest'ultima che si carica della responsabilità di inserimento del richiedente. L'insufficienza cronica dei posti SPRAR ha portato Questura e Prefettura a inviare presso i centri per stranieri (CARA e CIE) dei richiedenti asilo non destinabili per norma di legge a queste strutture. Alternativa ai CARA possono anche essere i circuiti di accoglienza come i dormitori, inseriti nei servizi sociali di ogni città e non specifici per i richiedenti asilo. Ultima alternativa può essere la totale assenza di inserimento del richiedente asilo in un qualsiasi progetto al quale deve però essere corrisposta una somma di denaro giornaliera. <http://viedifuga.org/accoglienza-guida-all-asilo-politico/>.

²⁶ In caso di giudizio favorevole dell'OFPPRA, il richiedente asilo che ottiene il riconoscimento della qualità di "rifugiato", ha diritto al rilascio da parte dell'autorità amministrativa competente di una "carta di residente" che ha validità 10 anni e può essere rinnovata. Nel caso di giudizio positivo dell'OFPPRA nei confronti di un richiedente asilo che ottiene la "protezione sussidiaria", questi ha diritto al rilascio di una "carta di soggiorno temporaneo" recante l'indicazione "vita privata e familiare", che ha validità di un anno e può essere rinnovata. Sia la "carta di residente" che la "carta di soggiorno temporaneo" danno diritto al coniuge e ai figli del richiedente di ottenere un simile titolo di soggiorno. Entrambe le carte conferiscono inoltre al richiedente il diritto ad esercitare un'attività lavorativa (art. L314-11; art. L313-13; art. L742-6 CESEDA). In particolare, lo straniero che ottiene il titolo di rifugiato è tenuto a firmare "un contratto di accoglienza ed integrazione" con lo Stato, le cui caratteristiche sono state precedentemente illustrate. Lo straniero che ha firmato un tale contratto beneficia inoltre di un servizio di assistenza personalizzato per la ricerca di un impiego e di un alloggio. Al fine di garantire questo servizio lo Stato conclude con gli enti territoriali e altri soggetti interessati una convenzione (art. L711-2; art. L311-9 CESEDA).

dei richiedenti asilo” (PADA), organizzate a livello regionale. Le PADA, gestite o direttamente dall’OFII o da associazioni (ad es. il Forum *réfugiés*, la *Croix-Rouge Française*, ecc.), garantiscono l’assistenza agli stranieri durante l’intero svolgimento della procedura per la presentazione delle domande di asilo e il riconoscimento dello status di rifugiato o di protetto. Durante lo svolgimento di tale procedura, i richiedenti asilo possono inoltre essere ospitati presso strutture specifiche denominate “*Centres d’accueil pour demandeurs d’asile*” (CADA). Il trattenimento è facoltativo e non obbligatorio il che almeno in termini potenziali rappresenta un risparmio economico rispetto i nostri centri, sulla cui efficienza abbiamo già riferito in merito alle note indagini.

Conclusioni e nuove prospettive di lavoro.

Il confronto tra l’applicazione della direttiva rimpatri e il suo coordinamento in Francia con la nuova disciplina sulle procedure di richiesta asilo in questo paese hanno offerto lo spunto per verificare come le uguali o simili prospettive di applicazione della direttive rimpatri tra Francia e Italia abbiamo portato con sé problemi simili nell’applicazione e si siano dimostrati fallaci nella loro armonizzazione con il sistema normativo con particolare riferimento alle richieste di asilo. Tuttavia l’atteggiamento dei transalpini è stato quello di cercare di migliorare la legislazione in modo strutturale intervenendo sul sistema di richiesta asilo che non solo scoraggiava i migranti a richiedere la procedura in questo paese comunitario ma a causa delle lungaggini portava ad una situazione di incertezza sociale.

I punti di forza della nuova procedura francese, come abbiamo visto, sono riconducibili ad una rigida disciplina sulla ammissibilità prefettizia, a rigidi contingentamenti di tempi di evasione delle domande e a giurisdizioni specializzate per gli appelli avverso l’eventuale decisione negativa, da ultimo a una procedura alternativa a quella ordinaria per casi particolari (procedura particolare che in Italia non è prevista).

Al di là della verifica sul campo per la quale si dovrà attendere gli esiti almeno tra un anno, è encomiabile lo sforzo di regolamentare una disciplina che incide su fenomeni che destano continuamente le attenzioni della cronaca, vedi soprattutto i recenti *reportages* sulle condizioni dei migranti soprattutto nella cosiddetta giungla di Calais²⁷. Sotto altro profilo quasi a fare da contrappunto alle esigenze umanitarie lo stato francese deve confrontarsi con le istanze di sicurezza a seguito dei noti attentati del 13.11.2015 ad opera di figli di immigrati e immigrati di seconda o terza generazione²⁸. È ovvio che per un

²⁷ Il 29.2.2016 migliaia di migranti venivano sgombrati su decisione del Tar Transalpino perché si erano rifugiati da clandestini in una zona antistante la manica per chiedere asilo in Inghilterra attese le difficoltà o lo svantaggio della richiesta in Francia. Nonostante gli sgombri a migliaia continuano a vivere in improvvisate baraccopoli in una zona di fango e acquitrini. Da La Stampa del 29.2.2016

²⁸ Il 13 novembre 2015 un attacco terroristico senza precedenti ha assediato Parigi, a meno di un anno dalla strage di Charlie Hebdo. Un commando di attentatori kamikaze ha colpito sei volte in 33 minuti, sparando all’impazzata sulla folla in strada e nei locali, soprattutto fra i giovani che stavano trascorrendo il venerdì sera fuori casa. Al dare il via all’impressionante sequenza di azioni omicide è stato un kamikaze che si è fatto esplodere nella strada che corre lungo lo Stade de France, dove a inizio estate si dovrebbero giocare diverse partite degli Europei 2016 fra cui la finale. Pochi minuti dopo esordivano i commando “parigini”: la Seat

sistema liberale e garantista come quello francese che ha da sempre fatto, anche talvolta in modo retorico, delle istanze socialiste della seconda rivoluzione i principi ispiratori²⁹ dello spirito nazionale non era facile in questo preciso momento storico affrontare un problema come quello della richiesta di asilo politico.

Tuttavia come oramai la storia ci ha insegnato, lo sforzo francese, come ogni altra misura nazionale in materia di immigrazione, rappresenterà solo una goccia nel mare se non sarà coordinata con le misure degli altri paesi membri della U.E.. Per la verità da più parti si sente ormai l'esigenza di una politica congiunta dell'Unione europea. L'esigenza sembra quasi forzata dagli eventi migratori che se da un lato sollecitano il populismo dei partiti nazionalistici più propensi a politiche xenofobe ovvero a misure protezionistiche, dall'altro sollecitano le coscienze a una cultura solidale e aperta ai risultati umanitari delle crisi mondiali. Questi contrasti generalizzati più o meno sviluppati all'interno di tutti gli stati membri, spingono l'Unione Europea a comprendere che l'immigrazione può e deve essere affrontata in modo unitario e con misure univoche, lo stesso fenomeno rappresenta un problema europeo e non di un singolo stato. L'emergenza umanitaria può essere affrontata solo se si uniscono tutte le risorse degli stati membri³⁰. Certo che l'inizio è stato poco incoraggiante se si considerano gli esiti degli accordi con la Turchia del 18 marzo 2016³¹, ma di buono c'è la consapevolezza che i migranti sono un problema comune e allora se il solco è stato tracciato, il contributo legislativo di ogni singolo stato membro è anche il frutto dei suoi esiti dovrebbe portare alla consapevolezza di un intervento legislativo unitario, magari di contenuto regolamentare per essere uniformemente

nera della morte si ferma davanti a due ristoranti del XII arrondissement, i killer scendono e sparano all'impazzata contro i ristoranti Carillon e Petit Cambodge, uccidendo 15 persone. Un minuto dopo, seconda esplosione allo stadio, porta H, muore il kamikaze. Poi, 5 morti alla Bonne Biere, seconda tappa della Seat nera. Poi in un locale di boulevard Voltaire, lo stesso Bataclan, un terrorista si siede al tavolo e si fa saltare in aria. Intanto un commando di 4 terroristi sbarca da una seconda auto davanti il Bataclan dove si esibisce il gruppo californiano Eagles of Death Metal che fa irruzione nel locale e spara all'impazzata sulla folla. Che all'inizio pensa a effetti speciali. Dura tre ore la presa di ostaggi, con scene di terrore e disperazione. Da Ansa.it del 13 Novembre 2015.

29 Liberté, Égalité, Fraternité (in [italiano](#) Libertà, Uguaglianza, Fratellanza) è un celebre motto risalente al 1700 e associato in particolare all'epoca della [Rivoluzione francese](#), divenuto poi il [motto nazionale](#) della [Repubblica Francese](#). La prima parola del motto repubblicano, Liberté fu all'inizio concepita secondo l'idea liberale. Secondo termine del motto repubblicano, la parola Égalité significa che la legge è uguale per tutti e le differenze per nascita o condizione sociale vengono abolite; ognuno ha il dovere di contribuire alle spese dello Stato in proporzione a quanto possiede. la Fraternité, terzo elemento del motto repubblicano, è definita così: «Non fate agli altri ciò che non vorreste fosse fatto a voi. Liberté, Égalité, Fraternité rappresentano un valore così grande da travalicare i confini della Francia, sono simboli che hanno portata e rilevanza universali. Questo motto, nato dalla fucina d'idee della rivoluzione francese, è un caposaldo irrinunciabile della moderna cultura dell'[Occidente](#)».

30 Se finora lo scontro era rimasto nei retroscena dei giornali e nelle dichiarazioni interpretate, ora il confronto tra Bruxelles e Roma è aperto. E a tirarlo fuori è il presidente della Commissione Europea Jean Claude Juncker. Oggetto del contendere: i fondi da dare alla Turchia per i migranti siriani sui quali l'Italia si è dimostrata a dir poco fredda e la flessibilità sui conti pubblici. "Ritengono che il primo ministro abbia torto a vilipendere la Commissione a ogni occasione -ha detto Juncker- non vedo perché lo faccia". La replica di Renzi: "non ci facciamo intimidire. L'Italia merita rispetto. La flessibilità è arrivata dall'UE solo dopo le molte insistenze da parte dell'Italia." Da Il fatto quotidiano del 16 Gennaio 2016.

31 In data odierna, i membri del Consiglio Europeo hanno incontrato la controparte turca. La Turchia e l'Unione europea hanno riconfermato l'impegno a attuare il piano d'azione come attivato nel novembre del 2015. L'Unione europea ha avviato l'erogazione di 3 miliardi di Euro a titolo degli strumenti per rifugiati in Turchia per progetti concreti e ha proseguito sui lavori riguardo la liberalizzazione dei visti. Al fine di smantellare il modello di attività dei trafficanti e offrire ai migranti un'alternativa al mettere al rischio la propria vita, l'UE e la Turchia per conseguire questo obiettivo hanno deciso di porre fine alla migrazione irregolare e hanno concordato che: tutti i migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016 saranno rimpatriati in Turchia, per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia all'UE tenendo conto dei criteri di vulnerabilità delle Nazioni Unite, la Turchia adotterà qualsiasi misura necessaria per evitare nuove rotte marine o terrestri di immigrazione irregolare, verrà attivato un programma volontario di ammissione unitaria una volta terminate o per lo meno drasticamente e sostenibilmente gli attraversamenti irregolari fra Turchia e Unione Europea, l'UE e la Turchia hanno riconfermato il loro impegno di rilanciare il processo di adesione enunciato nella dichiarazione congiunta del 29 novembre 2015, l'UE e i suoi Stati membri collaboreranno con la Turchia per migliorare la situazione umanitaria in Siria. Da La Repubblica del 18 Marzo 2016.

applicato all'interno dell'Unione anche per consentire una suddivisione del carico umanitario e del suo costo sociale. La divisione dei costi sociali dell'accoglienza rappresenterebbe in tal senso anche una misura perequativa delle voci dei bilanci degli stati membri che da anni fronteggiano la crisi tagliando i costi dello stato sociale per i propri cittadini. Pertanto se i cittadini non saranno nelle previsioni legislative messi in competizione o antagonismo sociale con i migranti saranno anche in tal senso agevolate le misure di integrazione per questi ultimi anche perché i loro costi non saranno l'uno a discapito di parte della cittadinanza, evitando così le derive populiste.

Da ultimo, in una prospettiva di legislazione interna è da registrare la lodevole iniziativa di una giurisdizione specializzata per velocizzare i ricorsi avverso le decisioni negative, così da garantire da un lato la certezza del diritto³² e dall'altro tempi di attesa più brevi per i migranti richiedenti, con tutte le ricadute sociali in positivo di cui abbiamo parlato in premessa indicandole come criticità. Sul punto l'indirizzo politico del Governo italiano attuale nell'ottica della riduzione dei costi e dell'efficienza del sistema magistratura, ha intrapreso una scelta che va in opposta direzione, vedasi a tal proposito l'abolizione di alcune giurisdizioni specializzate quali quelle minorili³³, tuttavia una misura di recupero delle istanze proposte in senso di una giurisdizione specializzata in materia di immigrazione provenienti soprattutto dalle opposizioni, potrebbe risolvere il problema dei gravi ritardi anche a limite istituendole a tempo determinato e delegandole a magistrature onorarie in armonia con le nuove misure del processo civile³⁴, con l'evidente risultato di rendere efficienti le procedure e permettere il pieno utilizzo della direttiva rimpatri.

** Avvocato, cultore della materia in Diritto pubblico comparato - Università Kore di Enna.

³² La certezza del diritto è quel principio in base al quale ogni persona deve essere posta in condizione di valutare e prevedere, in base alle norme generali dell'ordinamento, le conseguenze giuridiche della propria condotta che costituisce un valore al quale lo Stato deve necessariamente tendere a garantire la libertà dell'individuo e l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge.
<http://www.treccani.it/enciclopedia/certezza-del-diritto/>

³³ Il fatto che l'abolizione dei tribunali minorili sia inserito in un disegno riformatore che (ancora una volta) si propone l'auspicabile obiettivo di rendere maggiormente efficiente il processo civile, dovrebbe presupporre che gli attuali organi giudiziari minorili siano inidonei a realizzare quelle finalità (essenzialmente, perseguire il "migliore interesse del minore", nel rispetto della normativa nazionale e internazionale) che l'ordinamento affida loro. In verità, al di là del fatto che non risulta essere stato effettuato un serio studio volto a verificare nel concreto le modalità di funzionamento dei singoli Tribunali per i minorenni e i risultati da essi conseguiti, non sembra proprio potersi affermare che essi abbiano dato prova di inefficienza (prova ne è che alcune componenti dell'avvocatura associata si sono pronunciate in senso contrario al Disegno di legge n. 2953).

http://www.questionegiustizia.it/articolo/luci-e-ombre-del-disegno-di-legge-che-riforma-l-ordinamento-giudiziario-minorile-e-familiare_14-03-2016.php

³⁴ Legge n. 1738 recante "Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace" approvato dal Senato il 10 marzo 2016. La delega, che dovrà essere attuata entro un anno, prevede il riassetto complessivo dell'ordinamento dei magistrati onorari e un ampliamento significativo delle competenze civili e penali.

È prevista un'unica figura di giudice onorario, denominato "giudice onorario di pace": cade così la distinzione tra giudici onorari di tribunale (i cd. GOT) e i giudici di pace; i magistrati requiranti onorari (i cd. VPO) saranno inseriti all'interno delle procure in un'articolazione denominata "ufficio dei vice procuratori onorari"; sono previsti inoltre specifici requisiti di accesso alla magistratura onoraria e cause di incompatibilità; la durata dell'incarico di magistrato onorario è stabilita in quattro anni, rinnovabile per una sola volta; per chi invece sarà già in servizio all'entrata in vigore del decreto delegato il limite massimo è di quattro quadrienni; al termine dei due mandati a regime, lo svolgimento delle funzioni di magistrato onorario costituirà titolo preferenziale per l'accesso tramite concorso nella pubblica amministrazione; il Governo dovrà individuare le fattispecie di illecito disciplinare e regolare il procedimento di applicazione. <http://www.altalex.com/documents/news/2016/03/11/giudice-di-pace-riforma> (15 marzo 2016).