

SULLA STESSA TERRA

Un anno di "crisi dell'asilo in Europa"

Francia



Bologna- 18 marzo 2016

Le sigle più usate

PADA: Plateforme d'accueil pour demandeurs d'asile

ADA: Allocation pour demandeur d'asile

HUDA: Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile

CADA: Centre d'accueil pour demandeurs d'asile

OFPRA: Office français de protection des réfugiés et des apatrides

CNDA: Cour nationale du droit d'asile

CPH: Centre provisoire d'hébergement

OFII: Office français de l'immigration et de l'intégration

Prime domande di asilo*

| | |
|--------------------|----------------------|
| <u>2015</u> | <u>59 294</u> |
| 2014 | 45 513 (- 1,1%) |
| 2013 | 45 901 |
| 2012 | 41 254 |
| 2011 | 40 464 |
| 2010 | 38 931 |

• Esclusi i minori stranieri non accompagnati – una domanda per persona maggiorenne (Dati Ofpra)

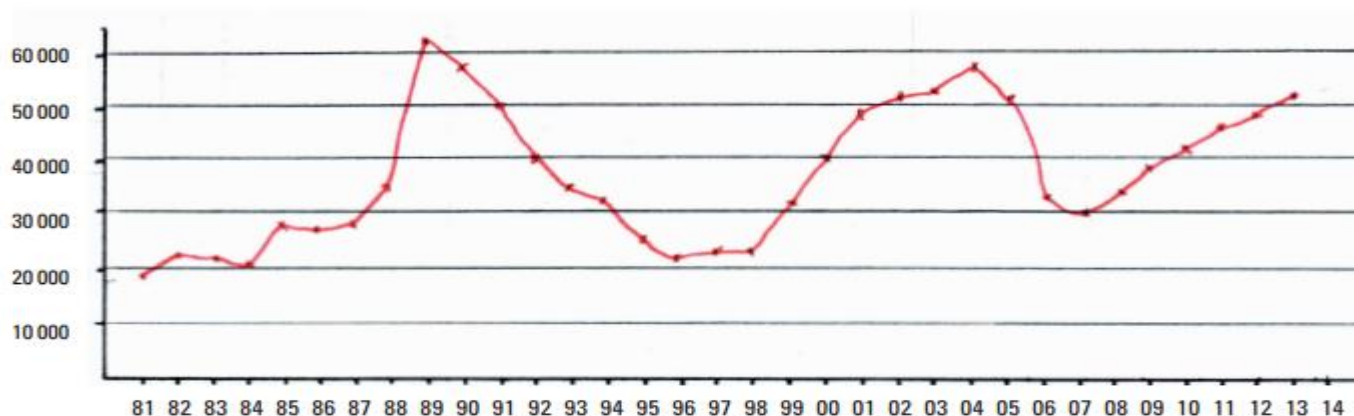
Un'evoluzione esponenziale dal 2007 al 2015 delle domande di asilo in Francia?

RAPPORTO EUROSTAT sui richiedenti asilo in UE

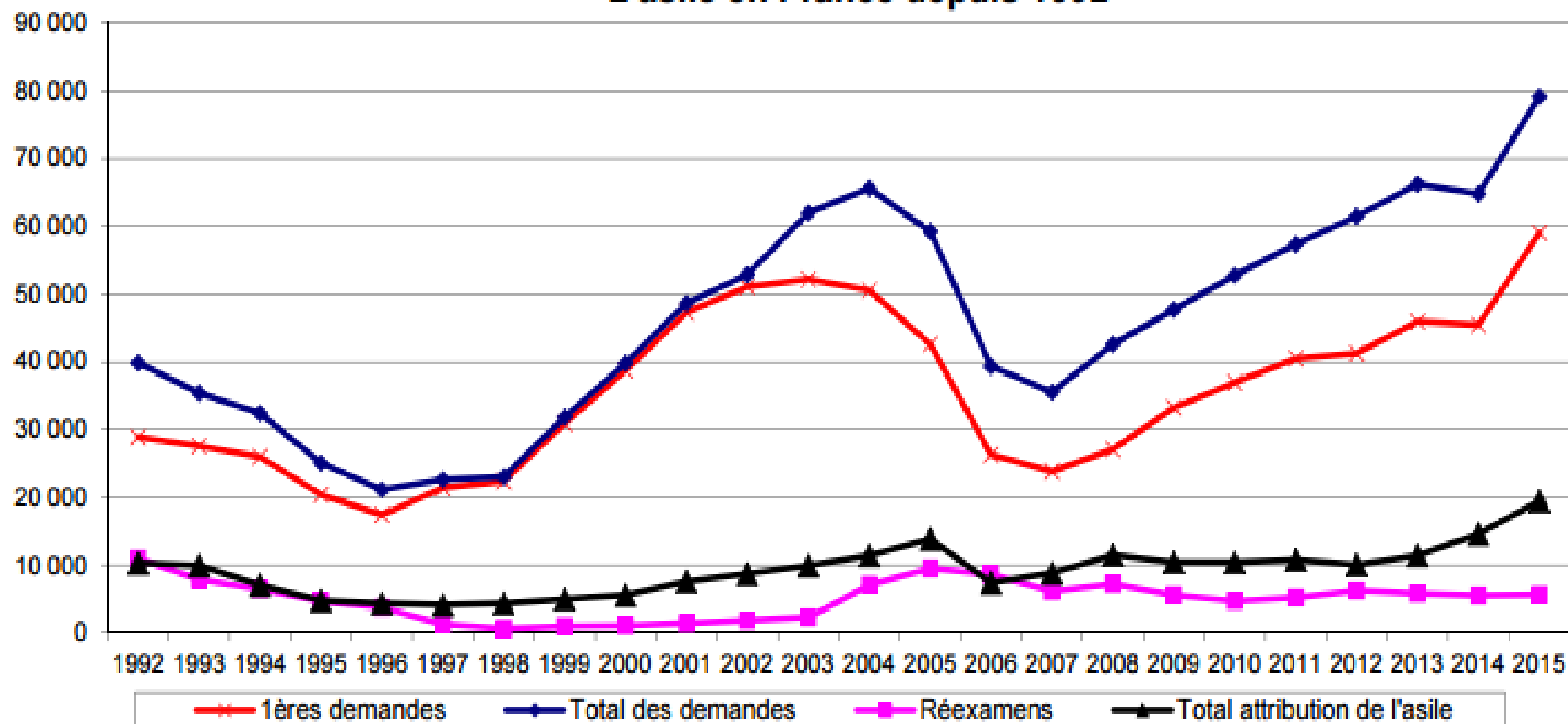
- Nel rapporto sull'ultimo trimestre 2014 dell'Eurostat, cinque paesi UE ricevono circa il 70% del totale delle domande di asilo: Germania (56.100), Svezia (28.200), Italia (18.000), **Francia (14.700)**, Regno Unito (8.900).

- Nel rapporto sull'ultimo trimestre 2015 dell'Eurostat, cinque paesi ricevono circa il 75% del totale delle domande di asilo: Germania (162.500- 38%), Svezia (8.900- 21%), Austria (30.800- 7%) Italia (23.500- 6%). **La Francia ha accolto solo il 6% del flusso totale** dei richiedenti asilo in UE (23.500).

Grafico sull'evoluzione delle domande di asilo in Francia dal 1981 al 2014 (Fonte- Ministero degli Interni)



L'asile en France depuis 1992



Sources : OFPRA – CNDA

| TOP 10 NAZIONALITA' 2014 | | TOP 10 NAZIONALITA' 2015 | |
|--------------------------|------|--------------------------|------|
| Rep. Dem. Congo | 3926 | Sudan | 5092 |
| Kosovo | 3514 | Siria | 3403 |
| Albania | 3288 | Kosovo | 3137 |
| Bangladesh | 2921 | Bangladesh | 3068 |
| Russia | 2609 | Haiti | 3050 |
| Cina | 2123 | Rep. Dem. Congo | 2932 |
| Guinea | 1891 | Cina | 2815 |
| Sri Lanka | 1771 | Irak | 2145 |
| Georgia | 1757 | Afghanistan | 2120 |
| Pakistan | 1683 | Algeria | 1884 |

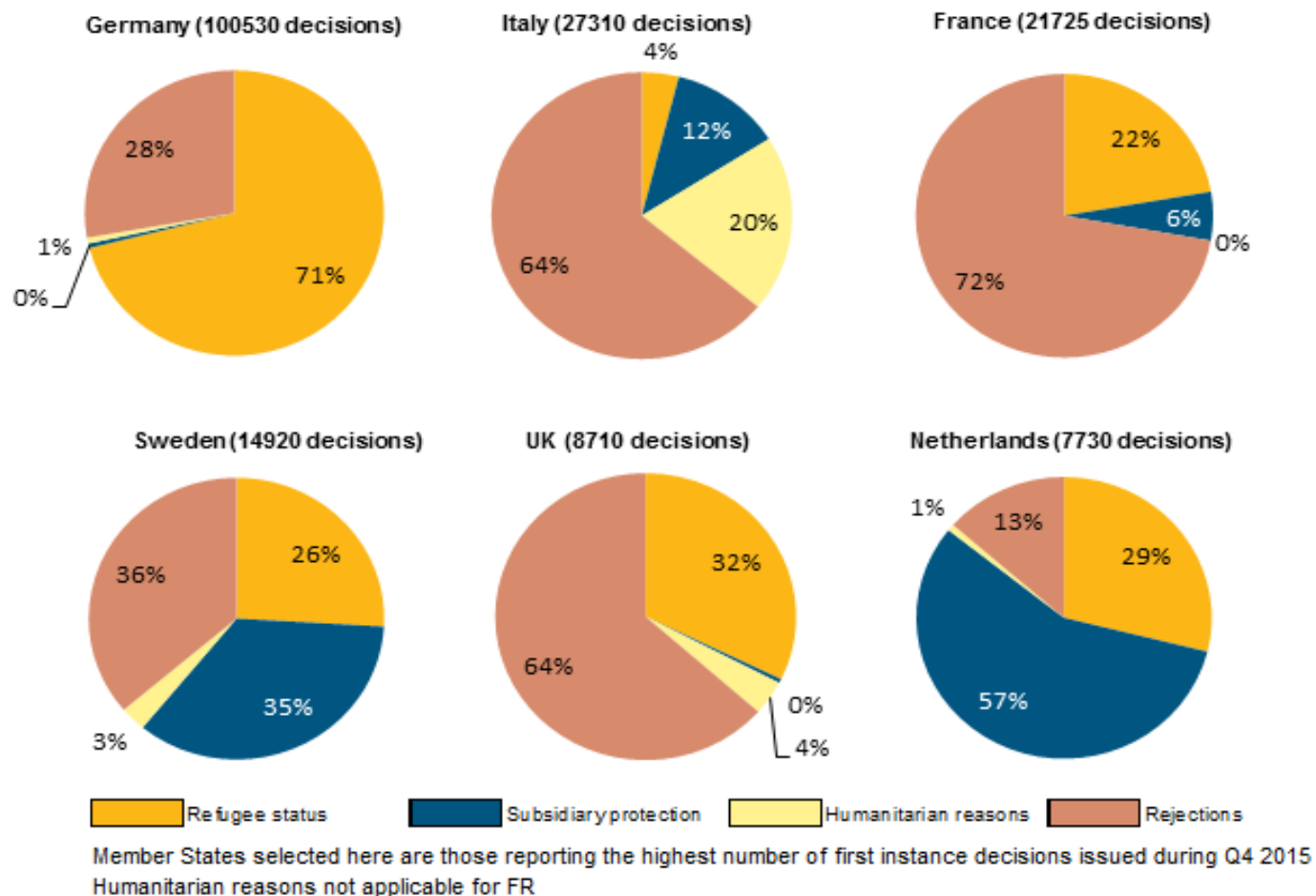
* Dati OFPRA che tengono conto solo delle prime domande di asilo (non il riesame), escluse quelle presentate dai minori stranieri non accompagnati

Decisioni positive*

| DECISIONI 2013 | | DECISIONI 2014 | | DECISIONI 2015 | |
|--------------------------------|--------------------|--------------------------------|-------|--------------------------------|-------------------------------|
| OFPPA | 16,8% | OFPPA | 12,4% | OFPPA | 24% |
| di cui: PROTEZIONE SUSSIDIARIA | dato non pervenuto | di cui: PROTEZIONE SUSSIDIARIA | 22% | di cui: PROTEZIONE SUSSIDIARIA | In attesa dei dati definitivi |
| CNDA | 14,1% | CNDA | 14,9% | CNDA | 7,5% |
| di cui: PROTEZIONE SUSSIDIARIA | dato non pervenuto | di cui: PROTEZIONE SUSSIDIARIA | 27% | di cui: PROTEZIONE SUSSIDIARIA | In attesa dei dati definitivi |
| Tasso di ricorso | 85,4% | Tasso di ricorso | 86,3% | Tasso di ricorso | In attesa dei dati definitivi |
| TOTALE* | 25,5% | TOTALE* | 28% | TOTALE* | 31,5% |

* Dati OFPPA sulle decisioni di primo e secondo grado (OFPPA e CNDA). In Francia, queste decisioni possono accordare solo lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria. Nelle statistiche quindi non rientra il permesso di soggiorno per motivi umanitari

Percentuale delle decisioni positive in prima istanza in Europa (Rapporto EUROSTAT- ultimo trimestre 2015)



La Francia è uno degli Stati dell'UE con il numero di decisioni positive (sia in prima sia in seconda istanza) più basso. Se **nell'ultimo trimestre 2015** la media europea di decisioni positive in prima istanza è di circa il 60%, **in Francia è di solo il 28%** (anche se il tasso è in aumento rispetto al 2014).

Struttura del sistema d'accoglienza

Sistema di accoglienza per richiedenti asilo (ad hoc)

I sistema d'accoglienza ad hoc si struttura in diverse tipologie di posti di accoglienza – HUDA, ATSA, CADA, Hotel, altro – gestiti o da grandi associazioni nazionali (per il 60%) o da piccole associazioni.

1. Gli **HUDA** (hébergement d'urgence)=centri di smistamento, che possono essere sia camere di hotel (il 60% circa dei posti HUDA), o appartamenti ovvero ancora centri collettivi, in cui (in generale) l'assistenza sociale e giuridica è prestata da operatori della “Plateforme” (PADA).
2. Gli **ATSA** (accueil temporaire service de l'asile) sono essenzialmente centri collettivi.
3. I **CADA** possono consistere tanto in strutture collettive, quanto in appartamenti (circa il 44% dei posti di accoglienza in CADA).

Sia negli ATSA che nei CADA l'assistenza è garantita dall'interno, da parte dei loro operatori.

Struttura del sistema d'accoglienza

In attesa di essere indirizzati in un centro di accoglienza ad hoc ovvero in mancanza assoluta di disponibilità, il richiedente asilo può rivolgersi al

Sistema di accoglienza generale

Varie tipologie di centri a seconda dei servizi offerti (es: centre d'hébergement et de réinsertion sociale o CHRIS) e della tipologia del pubblico accolto (donne sole, uomini soli, famiglie, giovani...) – in questo caso la PADA del capoluogo di provincia competente si dovrebbe occupare della procedura di asilo dal punto di vista amministrativo.

Nei fatti:

- è aperto a tutte le persone senza fissa dimora o che si trovano in una situazione di precarietà sociale e abitativa (temporanea), a prescindere dalla situazione amministrativa (anche gli irregolari). Su tutto il territorio nazionale è possibile chiamare il numero verde 115 per richiedere un posto.

- è strutturalmente sottodimensionato, ed è quindi raro che un richiedente asilo trovi un posto in uno dei suoi centri.

Quale evoluzione del sistema d'accoglienza?

| RETE D'ACCOGLIENZA | Dati al 01/01/2015 | Obiettivi di evoluzione fino al 2017 |
|------------------------|---------------------|--------------------------------------|
| CADA | 25.723 posti | 40.352 posti |
| ALTRO (HUDA, ATSA....) | 24.111 posti | 20.512 posti |
| Totale | 49.834 posti | 60.864 posti |

Il sistema di accoglienza ad hoc per richiedenti asilo è **sottodimensionato** rispetto al numero di richiedenti asilo presenti sul territorio. I posti CADA e ATSA sono in continua evoluzione e non ci sono dati aggiornati: sono distribuiti su tutto il territorio nazionale con una concentrazione nelle regioni principali ma non c'è una mappa.

Dal 2014 si assiste a un graduale aumento dei posti attraverso l'emanazione di bandi. L'obiettivo è di aumentare il numero dei posti in CADA entro il 2017, diminuendo contemporaneamente le altre tipologie di posti di accoglienza (HUDA, ATSA, Hotel....).

Quale evoluzione del sistema d'accoglienza ?

➔ Verso una graduale diminuzione del numero degli operatori sociali

•La **circolare del 31 dicembre 2015** sull'organizzazione interna dei **CADA**, prevede un operatore sociale a tempo pieno (35 ore settimanali) per almeno 15 richiedenti asilo (fino ad un massimo di 20)*.

•Inoltre, prevede che almeno il 50% delle persone impiegate in un **CADA** disponga di un diploma nel settore del sociale.

➔ Verso una graduale diminuzione dei costi

Per quanto riguarda i **CADA**, il costo medio è di circa **20 euro** a persona pro die (fissato annualmente dalla legge finanziaria). Con riferimento ai **posti di accoglienza temporanea** - come gli hotel – invece, il costo medio di un posto pro die a persona è di **15 euro****.

* A causa delle condizioni finanziarie sempre più restrittive, il numero minimo di operatori per richiedenti asilo è rispettato raramente, causando un deterioramento delle condizioni di lavoro e della qualità dell'accompagnamento sociale garantito.

** Dal 2010 la Francia spende sempre di più per finanziare i posti di accoglienza temporanea e le strutture emergenziali.

Il 2015 è stato l'anno della riforma dell'asilo

La riforma dell'asilo è entrata ufficialmente in vigore il 1° novembre 2015 con il triplice obiettivo:

- a) ridurre i tempi della procedura e i costi;
- b) aumentare le espulsioni dei diniegati e i posti in accoglienza;
- c) trasporre le direttive UE sulle procedure e sull'accoglienza.

Attraverso:

- Riforma della fase di accoglienza per migliorare la fase di registrazione dei richiedenti asilo (entro 3 giorni);
- Garanzia per tutti i richiedenti asilo di accedere alle condizioni materiali di accoglienza (anche i «dublinati»);
- Aumento di procedure di asilo più veloci;
- Esame della vulnerabilità;
- Procedure di espulsione dai CADA più veloci e derogatorie rispetto al diritto vigente.

... e della riforma del diritto degli stranieri

La legge di riforma del **CESEDA** (Testo unico sull'immigrazione) del 7 marzo 2016 è stata al centro di un lungo iter parlamentare durante tutto l'anno 2015.

Molte delle nuove misure introdotte con questa legge hanno un impatto più globale sul sistema relativo alla gestione della presenza degli stranieri di paesi terzi sul territorio francese.

In generale viene a delinearsi un impianto normativo in senso ulteriormente restrittivo rispetto al trattamento delle persone considerate in situazione irregolare:

- **Assignment à domicile**– provvedimento amministrativo di limitazione della libertà personale nel luogo di abitazione in attesa dell'espulsione per un massimo di 45 giorni.
- Possibilità di **interventi della polizia** nei luoghi di abitazione delle persone secondo una procedura amministrativa ad hoc in deroga al diritto vigente.
- Aumento dei **poteri della Prefettura di controllare i dati personali** delle persone che richiedono un permesso di soggiorno o il rinnovo presso amministrazioni pubbliche, scuole, università, ospedali, banche, operatori telefonici....

Il 2015 è stato anche l'anno delle emergenze...

- **Piano nazionale migranti** adottato a luglio del 2015 a seguito delle decisioni del Consiglio europeo, al fine di introdurre misure di accoglienza ad hoc per i richiedenti asilo reinstallati o ricollocati e i rifugiati (disposizioni ad hoc per favorire l'accesso ad un alloggio dei beneficiari di protezione internazionale).
- Piano francese di **relocation** dei richiedenti asilo degli hotspot (per il momento 41 dall'Italia e 242 dalla Grecia).
- Chiusura delle frontiere e sospensione di Schengen: la crisi di **Ventimiglia**.
- Il dramma di **Calais** e la crisi del sistema «Dublino» – una risposta emergenziale tra sgomberi e creazione di strutture di accoglienza ad hoc (CAO– centre d'accueil et d'orientation).
- Tensioni nelle città più grandi, aumento di campi illeciti in luoghi pubblici (es. a Parigi il campo de La Chapelle), **sgomberi** e aumento di soluzioni ad hoc.
- Un aumento delle risposte della **società civile** e di collettivi, di progetti di ospitalità offerta da privati.

Qualche considerazione conclusiva...

Nel contesto generale di chiusura delle frontiere, di sospensione di Schengen, di crisi del sistema «Dublino», nel 2015 la Francia è stata attraversata da numerose emergenze, nonostante l'afflusso dei richiedenti asilo non sia stato né un fenomeno di massa né inaspettato.

E' possibile mettere in evidenza alcune tendenze che hanno caratterizzato la gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo in Francia nel 2015:

- **Ricorso a risposte emergenziali e creazione di strutture di accoglienza ad hoc** a seconda della nazionalità/programma europeo/crisi locale (ex. CAO, Calais, sgomberi...);
- **Procedure di asilo diverse e più o meno rapide** a seconda della nazionalità/programma europeo che crea **tensioni e concorrenza tra richiedenti asilo** (es. OFPRA);
- **Aumento delle deroghe all'impianto normativo vigente** e ricorso sempre più frequente a decreti e soprattutto circolari (es. sperimentazione dei «centres dédiés pour déboutés»);
- **Deroghe alle procedure relative ai bandi e assegnazione diretta** da parte della Prefettura delle strutture e delle associazioni per l'accoglienza dei richiedenti asilo;
- **Evoluzione del sistema di accoglienza** tra obiettivi ufficiali del governo e contesto attuale molto poco trasparente e molto poco coerente.

Un bilancio del 2015?

Se l'obiettivo del governo attraverso la riforma dell'asilo era di migliorare il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo nella sua globalità, a meno di un anno di distanza dall'entrata in vigore della legge, è ancora difficile da valutare gli effetti delle nuove misure. Tuttavia è possibile tentare di fare un bilancio complessivo dell'anno 2015 relativamente all'accoglienza dei richiedenti asilo:

- **Una trasposizione delle direttive** accoglienza e procedura effettiva grazie all'adozione della riforma, ma i cui effetti sono ancora difficili da valutare;
- **Numerose difficoltà** legate al periodo di **applicazione progressiva di tutte le misure della riforma dell'asilo** (sussidio per richiedenti asilo, procedure complesse, problemi nella registrazione della domanda di asilo con tempi di attesa lunghi);
- **Un deterioramento progressivo della qualità dell'accoglienza e dell'assistenza sociale e giuridica e un peggioramento delle condizioni di lavoro degli operatori sociali;**

Un bilancio del 2015?

- Nonostante lo sforzo del governo di aumentare i posti in CADA, la **struttura del sistema di accoglienza** resta ancora **sottodimensionata** e la sua evoluzione appare poco chiara e trasparente a causa del ricorso alla creazione di soluzioni ad hoc;
- Un **contesto sfavorevole** per quanto riguarda più globalmente la gestione del trattamento della presenza sul territorio francese dei cittadini di paesi terzi;
- Un'attenzione particolare per la ricerca di soluzioni che favoriscano l'accesso all'**alloggio** per i beneficiari di protezione internazionale;
- Uno scollamento graduale ma progressivo tra sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e sistema di accoglienza generale, anche attraverso la creazione di un **impianto normativo ad hoc** sempre più in deroga al diritto vigente (predominanza del diritto amministrativo e del ricorso alle circolari) e allo svilimento del procedimento legislativo.