



Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali

**IL SISTEMA DI
ACCOGLIENZA PER
PROTETTI INTERNAZIONALI
IN FRANCIA: QUADRO
EVOLUTIVO E ASPETTI
COMPARATIVI CON L'ITALIA**

Marco Accorinti

IRPPS Monografie



IRPPS Monografie



Il sistema di accoglienza per protetti internazionali in Francia: quadro evolutivo e aspetti comparativi con l'Italia

Marco Accorinti

CNR – Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali

2017

Il sistema di accoglienza per protetti internazionali in Francia: quadro evolutivo e aspetti comparativi con l'Italia. Marco Accorinti
Roma: Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali
2017, p. 110 (IRPPS Monografie)

CNR-IRPPS e-Publishing: <http://www.irpps.cnr.it/e-pub/ojs/>

ISBN: 978-88-98822-11-9 (on line)

DOI: 10.14600/978-88-98822-11-9

Editing e composizione: Laura Sperandio.

Citare come segue:

Il sistema di accoglienza per protetti internazionali in Francia: quadro evolutivo e aspetti comparativi con l'Italia. / Marco Accorinti (2017).

Roma: *CNR-IRPPS e-Publishing*, DOI

Comitato editoriale *CNR-IRPPS e-Publishing*:

Marco Accorinti, Sveva Avveduto, Corrado Bonifazi, Fabrizio Pecoraro, Roberta Ruggieri, Tiziana Tesauro, Sandro Turcio. Editing e composizione: Cristiana Crescimbene, Luca Pianelli, Laura Sperandio.

© 2017 *CNR-IRPPS e-Publishing*



CNR, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le politiche sociali

Roma, Via Palestro n. 32

<http://www.irpps.cnr.it/e-pub/ojs/>

Indice

Introduzione	11
PRIMA PARTE	15
1. L'evoluzione dell'assistenza ai protetti internazionali in Francia nel quadro europeo	15
2. Aspetti problematici della procedura di richiesta di asilo in Francia	30
3. Le proposte di modifica al sistema dell'asilo in Francia	36
3.1 Primo elemento di riforma: l'accesso alla procedura	38
3.2 Secondo elemento di riforma: l'organizzazione	41
3.3 Terzo e quarto elemento di riforma: il contenzioso e l'uguaglianza di trattamento	46
3.4 Quinto e sesto elemento di riforma: l'integrazione e i diniegati	49
4. La procedura di riconoscimento della protezione in Francia attualmente in vigore	51
4.1 Prima fase: la registrazione della domanda d'asilo	51
4.2 Seconda fase: la valutazione della domanda d'asilo	52
4.3 Terza fase: il riconoscimento del diritto di asilo e suo diniego	55
SECONDA PARTE	60
5. Il sistema di accoglienza francese: aspetti storico-evolutivi	60
5.1 I campi e le strutture di accoglienza	60
5.2 L'avvio dell'ospitalità pubblica dei rifugiati	63
5.3 La definizione del sistema attuale di accoglienza	66
5.4 L'istituzione dei Centri di accoglienza per richiedenti asilo – CADA	67
5.5 La funzione di controllo e i Centri di detenzione amministrativa – CRA	72
6. I riflessi sull'accoglienza dei protetti internazionali della nuova legge francese sull'asilo	76
6.1 Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo e dei protetti	80
6.2 L'intervento sociale nei CADA	87
7. Conclusione: crisi europea dei rifugiati o crisi delle società di accoglienza?	91
7.1 Una valutazione ex-ante della nuova Legge sull'asilo in Francia	92
7.2 Il rapporto tra asilo e accoglienza dei protetti	95
7.3 Le procedure e gli attori coinvolti	98
7.4 Le politiche migratorie e la governance dei sistemi di accoglienza	101
Riferimenti bibliografici	105
Relazioni e Rapporti consultati	108

***Il sistema di accoglienza per protetti internazionali in Francia:
quadro evolutivo e aspetti comparativi con l'Italia***

*The task before us is to liberate ourselves
from the fetishism and phantom objectivity
with which society obscures itself,
to take issue with the ether of naturalness
that confuses and disguises social relations.*

Michael Taussig, 1980

Introduzione

Negli ultimi anni le tematiche dell'accoglienza degli immigrati stanno assumendo in Europa dimensioni ancora non pienamente valutabili ma sicuramente rilevanti rispetto al secolo precedente. Parallelamente anche le attività di assistenza e tutela hanno conosciuto profonde trasformazioni. Lasciando all'iniziativa dei singoli Paesi le inevitabili ricadute sulle politiche di accoglienza e di integrazione degli stranieri che chiedono la protezione internazionale nei singoli Stati membri dell'Unione, la Commissione Europea ha però dato alcune linee di definizione di un sistema di accoglienza, indicando, tra l'altro, standard quali-quantitativi dei servizi dedicati. L'impatto delle Direttive europee sui sistemi nazionali è in corso, come anche l'organizzazione e le norme dell'accoglienza (nonché i cosiddetti "Piani di integrazione") sembrano essere in una fase di continuo cambiamento. La fortissima (e, almeno negli ultimi anni, continua) pressione migratoria che Italia, Grecia, ma anche Austria e in parte Germania e Regno Unito, si sono trovati a dover affrontare ha fatto in alcuni casi esplodere i sistemi di accoglienza e di integrazione adottati, richiedendo interventi, anche a carattere emergenziale.

La situazione della Francia, alla fine del 2014 era veramente molto critica con una pressione migratoria quale non si era mai registrata. In tale contesto sono state prese iniziative per aggiornare e implementare il quadro normativo/regolamentare in materia, tradotte in una nuova Legge approvata nel luglio 2015 e implementata a partire dal settembre 2015.

Per quel che riguarda l'Unione europea l'erogazione di risorse straordinarie, come quelle messe a disposizione nel 2015 e 2016 da parte dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX) per le operazioni congiunte Triton e Poseidon, volte a fornire assistenza e soprattutto per controllare le frontiere nel mar Mediterraneo, non ha contribuito a risolvere alcuni nodi, legati soprattutto all'accettazione, da parte di tutti gli Stati membri, del sistema di quote obbligatorio di ripartizione dei migranti, ma più in generale riguardo il desiderio di mantenere un'assoluta sovranità in tema di

immigrazione. Accogliere i protetti internazionali è quindi un problema di tutti i sistemi di politica sociale e in particolare negli ultimi quindici anni lo è stato per molti paesi europei a prescindere dalle decisioni prese a livello comunitario.

In questo quadro, la Francia si è presentata come caso studio interessante, non solo come uno degli attori principali nelle decisioni europeiste sulla materia, ma anche per la sua tradizione storica di paese liberale nei confronti dei migranti e dei rifugiati in particolare, con un chiaro ruolo dello Stato in materia. Inoltre il Paese ha avuto una fase di immigrazione, in particolare quella legata ai territori delle ex colonie, molto ampia, alla quale si è affiancata una immigrazione forzata, richiamata dalla discreta facilità di inserimento socio-occupazionale della prima immigrazione economica¹.

Nel presente testo ci si riferisce proprio a coloro i quali fuggono dal proprio paese e chiedono asilo in uno stato dell'Unione, quella categoria di migranti per la quale non è possibile programmare quote di ingresso. Si tratta di migranti "vittime" di processi globali, nella lettura dell'immigrazione nel contesto della globalizzazione di Castles e Miller (2010). Gli Autori sostengono che le migrazioni moderne sono anche delle forme di espulsione da un paese, in base alle quali i cittadini di quel paese chiedono rifugio (de facto) in un altro. È noto infatti che la prima definizione organica del concetto giuridico di rifugiato (o titolare di protezione internazionale) è stata elaborata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e adottata nel 1951 con la Convenzione di Ginevra, che limitava la protezione ai soli casi di persecuzione individuale. Nella normativa europea peraltro il cittadino di un paese terzo che presenta domanda di protezione internazionale al Governo di uno dei paesi membri fino al momento della decisione in merito alla sua richiesta è un "richiedente protezione internazionale", e come tale, ha diritto a un titolo di soggiorno temporaneo, non convertibile, valido per tutta la durata della procedura. In Italia i possibili esiti positivi delle

¹ A tale riguardo, Saskia Sassen (1999) afferma come la Francia si distingua per una concezione «assimilatoria» della nazione volta alla naturalizzazione degli stranieri, «con la sua *mission civilisatrice*, la Francia ha istituzionalizzato l'assimilazione giuridica e politica dei territori metropolitani e oltremare, molto più di quanto non abbiano fatto Inghilterra e Germania».

domande di protezione (esaminate dalle Commissioni territoriali collegate e coordinate da una Commissione Nazionale) come è noto sono tre: “rifugiato”, “titolare di protezione sussidiaria” e “titolare di protezione umanitaria”. In Francia, invece i possibili esiti positivi delle domande di asilo (esaminate da una agenzia nazionale denominata OFPRA) sono due: “rifugiato” e “protetto sussidiario”. In entrambi i paesi è accresciuta negli ultimi cinque anni una quota di popolazione straniera che si insedia non tanto per motivi economici (componente che continua a essere presente), piuttosto per motivi di sopravvivenza, in stato di difficoltà e che chiede aiuto.

Nelle parti che seguono si affronterà la descrizione del sistema di accoglienza francese partendo sia dalle decisioni assunte al livello europeo, sia dal quadro storico dell'accoglienza dei rifugiati in Francia, sia dalla Legge sull'asilo del 2002, per arrivare quindi a descrivere le modifiche adottate dalla Legge del 2015 e soprattutto si proverà a effettuare delle prime valutazioni in termini di impatto delle decisioni assunte sul funzionamento dell'accoglienza in Francia. Il testo è sostanzialmente articolato in due parti, nella prima si descrive il sistema di riconoscimento della protezione internazionale e nella seconda si affronta il sistema di accoglienza. Le due parti fanno però continui riferimenti, dato il forte legame tra le normative e le forme di tutela con le garanzie di assistenza e alloggio, tra diritti riconosciuti e implementazione dell'organizzazione di riferimento. In alcuni cenni conclusivi attraverso gli elementi appresi, si proporranno dei parallelismi tra il sistema francese e quello italiano e circa le differenti modalità di soluzione utilizzate nei due contesti nazionali. Una pubblicazione più ampia, a stampa e in lingua, raccoglierà alcuni elementi presenti nel testo, confrontandoli con il caso italiano.

Il presente testo nasce da un lavoro di ricerca di campo, condotto in due missioni di studio a Parigi, tra l'ottobre 2015 e l'agosto 2016, grazie a un doppio finanziamento ricevuto dal CNR nell'ambito del programma di Short Term Mobility nel 2015 e nel 2016 e con la collaborazione del CERI – Université Sciences Po e dell'Urmis – Université Paris 7 Diderot, due centri di ricerca molto

riconosciuti in tema di politiche migratorie, che hanno dato disponibilità a effettuare il presente studio. Nelle pagine che seguono si è inteso dare conto sia del lavoro di approfondimento (analisi desk) condotto in diverse istituzioni parigine (oltre ai già citati, si è avuto modo di frequentare la Biblioteca dell'Università Sciences Po, la Bibliothèque François Mitterrand e la Médiathèque Abdelmalek Sayad) ma soprattutto attraverso interviste e scambi con ricercatori, studiosi e operatori del settore, che si sono resi disponibili a fornire indicazioni e commenti al presente testo oltre a far conoscere la realtà del sistema di accoglienza per richiedenti asilo e protetti internazionali non solo esteriormente, ma considerando anche le problematiche della gestione diretta dei Centri di accoglienza e delle misure di integrazione². Il volume vuole anche essere un ringraziamento personale sia a coloro che hanno contribuito al lavoro di ricerca, sia a coloro che sono gli attori di sistemi sempre più accoglienti dei cittadini stranieri rifugiati.

² Mi è gradito citare e ringraziare: Giovanni Agostinis, Judith Burko, Sylvie Haas, Ewa Kulesza, Marc Lazar, Stefan Seiler, Jean-Marc Sirelojols e la professoressa Catherine Wihtol de Wenden che ha molto contribuito alla riuscita del presente lavoro. Infine, ma non ultimo, ringrazio Enrico Pugliese che ha revisionato il testo, aiutandomi a chiarire molti aspetti di una materia complessa come le politiche migratorie.

PRIMA PARTE

1. L'evoluzione dell'assistenza ai protetti internazionali in Francia nel quadro europeo

Prima di descrivere l'attuale sistema francese di accoglienza per i richiedenti asilo e i protetti internazionali, si introducono gli elementi principali delle trasformazioni avvenute in Europa dal punto di vista storico e delle normative relative all'asilo politico (e non solo), definendone le fasi principali. Per tale parte si farà riferimento ad alcuni testi (pubblicati in Francia ma non solo) che hanno un taglio prettamente giuridico e che aiutano a concentrare l'attenzione sul caso francese, oggetto del presente lavoro. Si tratta ovviamente di un lavoro di sintesi che identifica dieci fasi di processi che hanno investito più di duecento anni di storia sociale europea: inizio del 1800, la metà del Diciannovesimo secolo, la Prima Guerra Mondiale, gli anni Trenta del Novecento, la Seconda Guerra Mondiale, gli anni Cinquanta, la Convenzione di Ginevra del 1951, gli anni Sessanta, gli anni Ottanta, il Duemila e la situazione attuale.

Il primo elemento storico della tradizione europea in materia migratoria con un riflesso sulla Francia, riguarda il modello liberale e si è delineato nel corso del Diciannovesimo secolo: esso prevedeva che lo Stato limitasse il proprio intervento agli aspetti sociali ed economici e non considerasse di sua competenza la gestione delle migrazioni internazionali. Al riguardo, Saskia Sassen (1999) richiama come proprio nel periodo napoleonico in Francia ma non solo, l'immigrazione era vista come strumento per favorire la crescita economica delle comunità di destinazione. La politica mercantilista vedeva di buon occhio l'immigrazione e i vantaggi economici che si venivano a determinare nell'utilizzo della manodopera straniera. La materia migratoria era quindi lasciata alle decisioni del mercato e soprattutto alle libere scelte dell'individuo migrante. Le uniche questioni definite dallo Stato nei confronti degli stranieri riguardavano la verifica del rispetto dell'ordine pubblico e il riconoscimento del diritto a vivere all'interno del Paese. E quindi ad

esempio in Gran Bretagna gli stranieri che avessero compiuto reati, erano soggetti alle stesse leggi dei sudditi della Corona, mentre nel continente i governi si sono mantenuti il potere di espellere gli stranieri qualora venissero considerati indesiderati in quanto “criminali”, “sovversivi” o “poveri”. D'altra parte, sono anche gli anni in cui le pretese dei regimi autocratici di ottenere il rimpatrio forzato dei loro attivisti politici fuggiti in esilio, si scontravano contro il rifiuto espresso dalla gran parte dell'opinione pubblica presente all'interno degli Stati cosiddetti “liberali”: le nazioni europee proteggevano i «rifugiati politici» che combattevano regimi autoritari contrari ideologicamente al proprio pensiero, quella sorta di élite culturale straniera fuoriuscita e in asilo all'estero.

Una seconda fase significativa coincide con l'istituzione degli “Stati-nazione” nella seconda metà del Diciannovesimo secolo e con l'affermarsi dell'idea che la nazione non è un'entità originaria, cui lo Stato dà forma, bensì il risultato di un'operazione d'unificazione territoriale, amministrativa e culturale-linguistica (Habermas al riguardo afferma che la coscienza nazionale fornisce allo Stato territoriale «il substrato culturale che assicura la solidarietà cittadina»³), e a cui si collega la paura degli stranieri, considerati strani.

Dopo il 1848, con la creazione dei moderni stati nazionali, secondo la Sassen (1999) il concetto di straniero cambia sensibilmente: gli stranieri divengono outsiders, individui privati dei diritti di cittadinanza e quindi esclusi dalla società civile. Sul finire del secolo XIX l'Europa si viene a caratterizzare da un parte per grandi flussi migratori di rifugiati (tra il 1880 e la Prima Guerra Mondiale due milioni e mezzo di ebrei emigrano dalla Russia) dall'altra parte per una politica della cittadinanza che incrementa i meccanismi di esclusione politica. La Sassen analizza il ruolo repressivo degli stati nazionali nell'arco di tempo delle due guerre nazionali (tra il 1915 e il 1945 secondo l'Autrice): a livello europeo in quegli anni si registra un fenomeno diffuso secondo il quale le autorità nazionali iniziarono a definire un gruppo ampio di persone considerate “pericolose” (tra cui nomadi, disoccupati, inabili, attivisti politici, prostitute etc.) che vengono

³ Habermas, Jurgen, Tra scienza e fede (Roma-Bari: Laterza, 2006), p. 91.

stigmatizzate e viste come individui anarchici, fuori delle regole, immorali, zingari, persone che devono essere espulse o rimosse dal paese. Tra gli Stati che furono colpiti in misura maggiore dalla paura dello straniero, la Gran Bretagna abbandona le cosiddette “pratiche liberali tradizionali” al punto che 105 stranieri indesiderati vengono deportati nelle colonie, in base a restrittive politiche di accoglienza di nuova istituzione⁴.

A livello generale, anche se con tempi differenti, nell'Europa occidentale l'aumento della repressione nei confronti degli stranieri indesiderati va di pari passo con il rafforzamento delle frontiere, considerate come un baluardo dell'efficacia delle espulsioni. Secondo tale logica, ogni paese è chiamato ad assumersi la responsabilità della sicurezza dei propri cittadini e a presidiare i confini. Tra gli altri, la Francia sceglie per ragioni legali ed economiche di non accompagnare gli “stranieri indesiderati” fino al confine nazionale, ma qualora essi non adempissero a un ordine di espulsione, la magistratura aveva il potere di agire per fare rispettare tale espulsione in maniera forzata. La disposizione ha avuto un impatto diretto rispetto al rischio di estradizione di molti rifugiati politici: gli Stati liberali volendo offrire un regime speciale ai rifugiati politici, hanno definito delle eccezioni, tali per cui, ad esempio era impossibile l'espulsione per i rifugiati riconosciuti (in Gran Bretagna). Sono proprio le espulsioni verso gli stranieri che fanno sì che alla fine del Diciannovesimo secolo, venissero concessi privilegi ai rifugiati politici, fino al punto che l'asilo diventa una categoria ufficiale necessaria per gestire l'immigrazione delle élite intellettuali (e non solo), e una sorta di garanzia concessa che da una parte non limita la libera scelta a quale frontiera richiedere asilo, ma dall'altra comporta una definizione nuova di diritto di soggiorno proprio dei rifugiati.

⁴ L'*Aliens Act* nel 1905 istituisce nel Regno Unito il potere di espulsione (*deportation*) che si configura come la possibilità di adottare un provvedimento di espulsione in seguito a una condanna di uno straniero che abbia commesso un reato punito con la pena detentiva. Cfr. Andrew Godley, *Jewish Immigrant Entrepreneurship in New York and London 1880-1914 - Enterprise and Culture* (New York: Palgrave Macmillan, 2001).

Ma è il 1920 l'anno in cui il problema dei rifugiati si presentò in maniera chiara, con un gran numero di persone (provenienti in massima parte dalla Russia, come sopra ricordato) sotto la pressione dei capovolgimenti politici seguiti alla Prima Guerra Mondiale e alla Rivoluzione russa. A tale problema si rispose a livello internazionale, nel quadro della Società delle Nazioni, attraverso due strumenti: il Consiglio della Società delle Nazioni decise la costituzione di un Alto Commissariato per i Rifugiati il 27 giugno 1921, affidandone l'incarico a F. Nansen, e quindi venne adottato il cosiddetto Passaporto Nansen, primo esempio di documento di viaggio internazionale per i rifugiati.

Gli sviluppi di tali scelte politiche internazionali si concretizzarono però in un contesto di crescente intervento dello Stato in materia di immigrazione (e in particolare quella da lavoro): la Francia pone le basi per una politica di immigrazione finalizzata a tutelare i propri lavoratori, attraverso due testi adottati nel 1888 e nel 1893. La politica migratoria francese viene completata durante e istituzionalizzata dopo la Prima Guerra Mondiale: la gestione dell'immigrazione mira sia a fornire nuovi lavoratori per l'economia nazionale sia a proteggere i lavoratori francesi (e in seguito i piccoli imprenditori) dalla concorrenza esercitata dagli stranieri.

Un terzo momento storico si ha dopo la Prima Guerra Mondiale quando molti paesi dell'Europa occidentale da una parte riconoscono i rifugiati e emettono il Passaporto Nansen, dall'altra iniziano ad adottare una serie di misure di politica protezionistica per la quale gli Stati non si accontentano più di espellere gli stranieri indesiderati ma respingono anche coloro che alla frontiera vengono giudicati superflui. Il protezionismo dei primi decenni del Novecento, perseguendo l'obiettivo di proteggere gli interessi privati dei diversi gruppi economici all'interno delle nazioni, ha fatto sì che da una parte venissero espulsi stranieri portatori di ideologie (e in particolare i bolscevichi), e dall'altra fossero scongiurati possibili attacchi alla solidarietà nazionale, che hanno poi lasciato tracce evidenti in politica estera.

Costantini (2009) ritiene che se l'origine del fenomeno moderno delle migrazioni può essere datato in Francia alla fine del XIX secolo, esso tuttavia esplose in concomitanza con la Prima Guerra Mondiale, che mobilita verso il fronte una parte importante della forza lavoro del paese. Al termine della quale, la Francia «non si limita a “subire” il proprio bisogno di manodopera, ma tenta di orientarlo. Il criterio di orientamento è anche nel caso francese anzitutto di carattere etnico: apposite convenzioni volte a favorire l'immigrazione di origine europea sono firmate nell'immediato dopoguerra, mentre l'immigrazione di origine coloniale – che pure era stata una risorsa particolarmente preziosa nel corso del conflitto, tanto impiegata direttamente al fronte quanto indirettamente nell'industria bellica – è energicamente invitata a rientrare nei propri paesi di origine»⁵.

È con la crisi economica degli anni Trenta che le politiche di immigrazione degli Stati continentali europei si rendono più rigide, in quanto le economie in recessione non hanno più bisogno di manodopera aggiuntiva e, nonostante non vengano posti divieti, i nuovi venuti sono ammessi solo dopo aver ricevuto una apposita autorizzazione dello Stato circa il settore di attività in cui vadano a lavorare. L'autorizzazione rappresenta una sorta di permesso di soggiorno al fine di poter sostenere se stessi e le proprie famiglie, e per i rifugiati corrisponde alla richiesta di asilo, istituto che oramai diventa necessario.

Una successiva fase è quella compresa tra la metà e la fine degli anni Trenta del Novecento: sono gli anni dell'affermazione degli Stati nazionali e gli anni in cui si arriva a compromessi con i rifugiati. Stante le politiche di accoglienza restrittive che assumono via via forma, gli Stati liberali dell'Europa occidentale si trovano ad affrontare un afflusso di migliaia di persone provenienti dalla Germania dopo la presa del potere di Hitler nel 1933. Il regime totalitario tedesco, oltre a macchiarsi di innumerevoli crimini nei confronti dell'umanità, confiscò per via politica i beni di molte persone che furono costrette a espatriare proprio per sfuggire alle forme del totalitarismo esasperato e folle. Anche in questo caso, gli

⁵ Costantini, 2009, pag. 7.

Stati europei liberali si sono trovati, in alcuni casi, “costretti” alla “protezione generalizzata”.

Il secondo dopoguerra fu un’occasione in cui gli alleati si sono trovati a lavorare a stretto contatto per affrontare il caos umano generato dal conflitto mondiale: si trattò di un’operazione di rimpatrio massiccio che portò circa nove milioni di espatriati, sfollati o apolidi, a ritornare nelle proprie case o nei territori di origine. Nel frattempo infatti gli scenari nazionali erano cambiati e alcuni esuli provenienti dall’Europa centrale e orientale, preferirono rimanere in Europa occidentale, non senza che non si sviluppasse un vero conflitto con lo Stato di residenza che non li considerava come propri cittadini⁶.

Saskia Sassen (1999) ricorda che nel periodo della ricostruzione che segue le due guerre mondiali l’immigrazione cresce in misura direttamente proporzionale alla “domanda di mano d’opera” (la Germania federale accoglie nel periodo compreso tra il 1945 e il 1988 quattordici milioni di persone). La fine del colonialismo determina grandi spostamenti di masse (rientreranno in Francia dopo la liberazione dell’Algeria un milione di francesi). Il problema della pressione per riaprire l’accesso agli immigrati di origine coloniale è stato molto presente in Francia negli anni compresi tra le due guerre: Costantini (2009) ricorda che la legislazione in materia cambia in continuazione, «sotto la spinta contraddittoria delle esigenze del patronato metropolitano che la sostiene, e dei coloni che, preoccupati della politicizzazione crescente degli emigrati che ingrossano sempre più spesso le fila dei movimenti nazionalisti e indipendentisti, chiedono

⁶ Un caso particolare riguardava le zone degli stati baltici (Estonia, Lituania e Lettonia) che nel 1940 furono invase dall’Unione Sovietica, e successivamente i governi locali furono costretti a dimettersi formalmente e a proclamare “governi del popolo” nelle tre repubbliche che alcuni mesi dopo furono annesse all’Unione Sovietica: non si potevano così registrare differenze, ma tutti erano cittadini sovietici, in aperto contrasto con quanto verrà poi indicato dalla Convenzione di Ginevra, che invitava a tollerare la presenza di richiedenti protezione garantendo loro l’asilo ma senza considerarli cittadini dello Stato nel quale chiedono rifugio. Nel giugno del 1941 la Germania nazista occupò i territori, ma tra il 1944 e il 1945 l’Armata Rossa rioccupò nuovamente le repubbliche baltiche incorporandole nello Stato sovietico; la loro indipendenza fu ripersa solo nel 1991, con il crollo dell’Unione Sovietica.

all'amministrazione di tenerla a freno»⁷. Il risultato sembra essere quello dell'assistere e controllare insieme, attraverso organismi creati ad hoc, come il Service de surveillance et de protection des indigènes nord-africains (SSPINA), che mescolava i compiti di assistenza e protezione con quelli del controllo politico e poliziesco (Bonerandi, Bourgeois, Richard, 2004).

Con la Liberazione si inaugura però, lentamente, una fase nuova, a livello economico e politico in particolare in Francia. «Fin dal marzo 1945 la necessità di manodopera immigrata appare come non aggirabile. In un discorso programmatico pronunciato di fronte all'Assemblea consultativa il 3 marzo 1945, De Gaulle ricorda la grave “mancanza di uomini” che affligge il paese e vi riconosce “il principale ostacolo” alla sua rinascita. Coerentemente a questa analisi annuncia l'intenzione di “introdurre nel corso dei prossimi anni, con metodo e intelligenza, dei buoni elementi di immigrazione nella collettività francese”. Nell'espressione di De Gaulle si scorge [...] la logica della discriminazione: organizzare una politica migratoria significa [...] scegliere i propri immigrati, favorendo l'inserimento dei buoni elementi (sani, prolifici, assimilabili) e alludendo implicitamente all'esistenza di elementi intrinsecamente cattivi, culturalmente o etnicamente inadatti allo scopo»⁸. Si deve ricordare che venne promulgata una Ordinanza (2 novembre 1945) sulla cui base verrà poi modellato il Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) nel 2005, che sostanzialmente sancisce la subordinazione delle scelte sulle politiche migratorie rispetto a quelle di naturalizzazione agli interessi nazionali e in particolare al principio dell'unità etnica della nazione. Ciò implica un'accurata selezione dei candidati all'assimilazione.

Bastenier e Dassetto (1993) ritengono che anche dal punto di vista degli studi relativi all'immigrazione da parte degli scienziati sociali, dopo la Seconda Guerra Mondiale sono stati caratterizzati da un carattere “regionale” e molto marginale: da una parte lo Stato cerca di sviluppare una politica di gestione delle popolazioni

⁷ Costantini, 2009, pag. 8.

⁸ Costantini, 2009, pag. 8.

migranti a costi ridotti, dall'altra la ricerca sociale considera un processo di poco conto gli effetti sociali del fenomeno migratorio.

Un settimo momento storico per l'asilo in Europa si ha dopo la ratifica della Convenzione di Ginevra (1951) e l'affermazione del principio del non refoulement ossia il divieto di rimpatrio dei rifugiati. Vale la pena ricordare che secondo lo Statuto dei rifugiati del 28 luglio 1951, all'articolo 1 comma 2, la 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». L'Europa aveva affrontato in maniera diversa, ma sempre in spirito di solidarietà sia la crisi ungherese del 1956 (180.000 rifugiati di cui 20.000 rimasero stabilmente in Austria), sia la Primavera di Praga del 1968 (162.000 cecoslovacchi rifugiati), sia la Repressione di Solidarność del 1982 (con un afflusso di 150.000 polacchi in varie nazioni europee di cui 29.000 richiesero l'asilo soprattutto in Austria).

Nel clima generale di accoglienza con la crisi del sistema di produzione fordista della fine degli anni Sessanta, la disoccupazione diviene in Francia (e non solo) un fenomeno strutturale e di massa, e il suo diffondersi colpisce in particolare i lavoratori immigrati. Sono gli anni della fine dei trentesimesi e delle pratiche di ricongiungimento familiare da una parte, dall'altra parte si andava affermando l'ortodossia restrittiva in tema di migrazioni. La svolta si completa nel luglio 1974, quando vengono chiuse le frontiere dell'immigrazione economica legale e permanente. Il clima però era generale a livello europeo, e come sostiene la Sassen (1999) cambia l'atteggiamento degli stati europei e muta anche la struttura delle comunità di stranieri: da una parte secondo l'Austria i vincoli parentali e generazionali creano forme più complesse e coese al loro

interno di appartenenza, e dall'altra i diversi tentativi di gestione del fenomeno migratorio restituiscono la complessità di geografie e dislocamenti che caratterizzavano le migrazioni internazionali.

Nonostante la chiusura delle frontiere e i tentativi per scoraggiare l'installazione definitiva degli immigrati ritenuti indesiderabili, il fenomeno si dimostra irreversibile. Per arginare il perpetuarsi di un'immigrazione non desiderata (anche legata al ricongiungimento), si tenta di favorirne il ritorno verso i paesi di origine (in Francia in particolare tra il 1978 e il 1980 viene studiata una massiccia politica di ritorno forzato degli algerini).

Proprio in questi anni, secondo Bastenier e Dassetto (1993) si inizia a studiare in maniera sistematica l'immigrazione, sia in Francia sia in Europa in generale, come effetto della cassa di risonanza del fenomeno che i media pongono in termini di "problema". Sono alcune analisi sociologiche che mettono in luce il passaggio da "problema sociale" a "situazione preoccupante", a "intervento sociale" necessario per correggere le categorie di stranieri che "si integrano male" o lentamente. Per tali motivi lo Stato interviene e sostiene percorsi di "inserimento" a scuola, nella sanità, nell'accesso all'abitazione e nell'orientamento lavorativo.

Sono gli stessi anni in cui si afferma il cosiddetto "modello assimilazionista alla francese", in base al quale i migranti si debbano adattare alla cultura della società ospitante, conformandosi quanto più possibile a essa. Secondo Laura Zanfrini (2010) la Francia rappresenta l'esperienza paradigmatica del modello assimilazionista, fondato sull'idea che lo Stato laico garantisca l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla Legge (non riconoscendo diritti e trattamenti particolari alle minoranze etniche) e che i migranti sono tenuti a conformarsi completamente alla cultura e alla società che li accoglie. Conseguenze se ne hanno perché ad esempio le politiche d'integrazione non devono considerare l'appartenenza etnica e il retroterra culturale degli individui e dei gruppi; inoltre seppur avvenga l'assimilazione culturale non è detto che spariscono le discriminazioni e i pregiudizi del gruppo maggioritario. Certo è che i primi anni

Ottanta sono quelli in cui si afferma l'idea che si è francesi perché si condividono i valori repubblicani e non perché si è nati nell'Esagono e l'assimilazionismo è veicolato dalle Istituzioni.

Ma il quadro economico cambia di nuovo e a partire dalla metà degli anni Ottanta del Novecento, gli stati europei sottoscrivono la liberalizzazione delle loro frontiere interne e promuovono una relativa libertà di circolazione anche degli stranieri. Tuttavia il principio della libera circolazione dei cittadini si accompagna (inevitabilmente) con l'aumento degli ingressi di popolazioni non desiderate (delinquenti, stranieri irregolari, rifugiati etc.). E nei confronti dei rifugiati la paura degli europei si trasforma nell'angoscia di vedere sviluppato un movimento di richiesta asilo indiscriminato, che approfitti della scomparsa delle frontiere per far sì che il richiedente tenti una chances in ognuno dei paesi che attraversa fino a ottenere il riconoscimento cercato. Il fenomeno del cosiddetto *asylum shopping* non è completamente irrazionale, tuttavia ciò che ha lasciato perplessi molti commentatori è il numero di risorse dedicate per lottare contro questa paura a fronte della scarsità di strumenti per contrastarne il fenomeno (Düvell, Jordan, 2002).

Costantini (2009) ricorda che tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta comincia anche un'epoca di intensa spettacolarizzazione e politicizzazione della questione migratoria in Francia: «la lotta all'immigrazione clandestina lanciata in questo contesto permette la diffusione di un legame tra immigrazione e insicurezza sul quale il dibattito pubblico verrà progressivamente focalizzato, e che da patrimonio privato delle destre più estreme diventerà in breve tempo uno degli oggetti privilegiati della speculazione elettorale per tutti i maggiori partiti. Uno dei risultati di questa politicizzazione è la cosiddetta crisi del Codice della nazionalità, una crisi che ha al proprio cuore la volontà di razionare l'accesso alla cittadinanza repubblicana ai figli dell'immigrazione postcoloniale [...] [secondo la] ben nota logica della selezione dei desiderabili alle cosiddette seconde generazioni»⁹.

⁹ Costantini, 2009, pag. 11, corsivo nostro.

Solo negli anni Novanta l'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (ACNUR, prima denominato IRO) tenta di portare la situazione di difficoltà dei paesi dell'ex Jugoslavia post Tito nell'agenda politica internazionale. In particolare, viene sensibilizzata la Germania (anche dal momento che subiva gli effetti legati all'instabilità delle nazioni vicine) e che si trovò a sostenere la creazione di un meccanismo che permettesse di condividere la responsabilità finanziaria tra gli Stati europei. Alla fine dei conflitti serbo-bosniaci-macedoni, molti furono i rifugiati provenienti dalle regioni dell'est Europa che riuscirono a stabilizzarsi in altri paesi: l'Europa divenne lo spazio di transito per tutti quei profughi in fuga dai paesi o che sottostavano a regimi comunisti (si conta che furono più di 2 milioni) o che si trovavano in forti contrasti interni.

Con gli anni Duemila si arriva infine alle ultime fasi del processo europeo di riconoscimento dell'asilo. Anzitutto si può dire che l'origine della politica europea sull'asilo sia stato il Trattato di Amsterdam (maggio 1999) che prevedeva la ripartizione dei costi dell'accoglienza dei rifugiati, proprio in base all'esperienza della Cecoslovacchia negli anni Cinquanta e dell'Ex Jugoslavia negli anni Novanta. Inoltre la politica europea in materia si afferma, dal 2004 in poi, con una serie di disposizioni che di fatto hanno limitato i diritti sovrani degli Stati membri dell'Unione a una politica indipendente nel settore. Alcuni commentatori descrivono il processo di "europeizzazione della politica dell'asilo" attraverso la promozione di una nuova politica per i rifugiati con soluzioni specifiche utilizzate da parte del potere esecutivo al fine di attenuare le conseguenze delle politiche migratorie dei singoli Stati membri. In questa linea viene modificata la definizione di rifugiato nella direzione secondo la quale i "rifugiati di guerra" non sono più persone sfollate ma di diritto sono rifugiati «coloro che gli Stati europei sulla base del diritto europeo accordano loro una forma di protezione». Il movimento di protezione dei rifugiati a livello sovranazionale ha quindi apportato una rivitalizzazione della Convenzione di Ginevra per cui le diverse interpretazioni del testo che consistevano in Europa sono state soppiantate dalla più aperta definizione di "rifugiato politico".

L'eredità del Diciannovesimo secolo, secondo la quale tutti gli Stati nazionali liberali europei sono orgogliosi della propria politica dell'immigrazione, si viene a compensare con l'insieme delle politiche specifiche per i richiedenti asilo e la predisposizione a stipulare accordi internazionali in materia di rifugiati a livello europeo.

Negli ultimi quindici anni a poco a poco prende forma il diritto d'asilo europeo, come una restrizione limitata (talvolta temporanea) della sovranità nazionale: l'accoglienza dei rifugiati è diventata un obbligo legale verso coloro i quali la Legge nazionale abbia definito come "bisognosi di protezione". Si tenga presente che già nel 1990 James Hathaway criticò l'impianto giuridico europeo secondo il quale le leggi sui rifugiati hanno permesso alle Nazioni occidentali di costruirsi una facciata umana di aiuto universale senza la quale però gli Stati non avrebbero dovuto accordare una protezione effettiva¹⁰. Il divario tra ciò che dice la Legge e la realtà sociale rimane sempre profondo anche se gli Stati-nazione liberali europei si sono volontariamente impegnati a proteggere i rifugiati: pertanto la politica sui rifugiati appare spesso come un obbligo legale da loro stessi imposto ma senza una effettiva ricaduta in termini di misure e interventi.

Per il rifugiato invece, che si è dovuto "imporre" a una nazione, lo Stato europeo ha spesso una doppia faccia: generoso dentro e repressivo rispetto all'esterno. Non è raro che gli Stati europei abbiano bloccato strade con il fine di controllare l'immigrazione "in periferia", mentre accordavano la protezione a chi arrivi da fuori, non pensavano a quanti fossero già in Europa. Ci sono stati pochissimi "rifugiati invitati" (ad esempio i cittadini siriani in Germania nel corso del 2015), nonostante ciò si può affermare che la politica della protezione internazionale sia il prodotto di scelte che lottano contro i valori liberali del Diciannovesimo secolo (Blaschke, Pfohman, 2004).

Seppure in un quadro di continuo cambiamento, la situazione attuale vede enormi differenze tra i paesi europei sul trattamento dei rifugiati. L'Unione

¹⁰ Hathaway James C., "A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law", Harvard International Law Journal, no. 31, 1990, pp. 165-7.

Europea ha cercato di armonizzare i diritti e le condizioni di accoglienza ma le differenze ancora esistono: ad esempio nel 2007 il tasso di riconoscimento dell'asilo per richiedenti iracheni variava dal 85% in Germania e 82% in Svezia al 13% del Regno Unito, fino allo 0% in Grecia e Slovenia (dati ACNUR). In queste circostanze, l'imposizione di un paese di accoglienza per i rifugiati non ha fatto altro che produrre differenze di trattamento della domanda di asilo, considerate inaccettabili dal punto di vista della Convenzione di Ginevra, soprattutto perché hanno influenza diretta rispetto alle condizioni di accoglienza.

La logica internazionale sarebbe che tutti i rifugiati abbiano le stesse chances di ottenere una protezione in tutti paesi europei ma così non è. Facendo un passo indietro, infatti, il primo dei meccanismi di armonizzazione entrato in vigore il 26 marzo 1995, è la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, dedicata soprattutto al principio delle frontiere aperte tra sette paesi (Germania, Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Spagna e Portogallo). Nel testo di legge si trova una preoccupazione relativa all'introduzione di una forma di libertà di movimento, ma il contenuto dell'accordo è essenzialmente rivolto alle operazioni di cooperazione tra Forze di Polizia degli Stati e per l'istituzione di un sistema di sorveglianza. Così è stato implementato il Sistema di Informazione Schengen – SIS il primo database centralizzato europeo. L'accordo di Schengen contiene anche un capitolo sulla ripartizione delle domande d'asilo il cui contenuto risente della trasposizione di un altro accordo firmato a Dublino il 15 giugno 1990. Solo il 30 settembre 1997 viene attuato tale accordo e in particolare la parte che riguarda la determinazione delle competenze per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri dell'Unione. In tale maniera fa i primi passi il principio della "responsabilità esclusiva" per l'esame di una domanda da asilo ma molto rapidamente i governi si rendono conto che l'efficacia di questo processo è estremamente limitata.

Un rapporto di valutazione della Commissione Europea per gli anni 1989 – 1990, riconosce il fallimento della procedura rispetto agli obiettivi dichiarati, aggiungendo, con un tocco di rammarico, che la convenzione di Dublino non ha

cambiato il livello delle richieste di asilo nell'Unione, sottintendendo che ci sono ancora troppi richiedenti asilo. Malgrado la severa constatazione i funzionari europei con coraggio si sono imposti di elaborare un nuovo testo che contenesse i principi fondamentali della Convenzione di Dublino. Il 25 febbraio 2013 viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il Regolamento (CE) numero 343/2003, il quale «stabilisce i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo». Si tratta del cosiddetto Regolamento Dublino II valido per le richieste di asilo presentate da settembre 2003. Nel frattempo un altro strumento entrerà in vigore il 15 gennaio 2003 moltiplicando l'efficacia del sistema di Dublino, si tratta del Regolamento (CE) numero 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000, detto Eurodac. Più che un testo giuridico Eurodac è in primo luogo un data base biometrico di raccolta delle impronte digitali a livello internazionale delle dieci dita di alcune categorie di stranieri. Il database ha lo scopo di migliorare il sistema di definizione della nazione competente per una domanda di asilo presentata in uno degli Stati Membri. Prima della sua adozione infatti la determinazione del paese responsabile veniva affrontata con difficoltà a causa dello spostamento dei rifugiati all'interno dello spazio europeo. Il sistema SIS era una risposta solo parziale agli spostamenti perché bastava modificare anche di poco l'identità per sfuggire al controllo del SIS; il sistema Eurodac invece è progettato per identificare, centralizzare e confrontare le impronte digitali di tre categorie di stranieri compresi i minori sotto i 14 anni richiedenti asilo (categoria 1), gli stranieri arrestati in condizione di violazione delle norme sull'ingresso in Europa da frontiere esterne (categoria 2) e gli stranieri che si trovano irregolarmente sul territorio di uno Stato membro (categoria 3).

Oggi è diventato impossibile che uno straniero individuato e fermato in uno Stato membro possa avviare una domanda di asilo in un altro paese dell'Unione a meno che non deliberatamente modifichi le proprie impronte digitali (pratica che purtroppo è stata già utilizzata da parte di molti richiedenti). I differenti dispositivi

adottati dagli Stati dopo gli anni Novanta hanno dunque avuto come obiettivo quello di rendere la domanda di asilo unica all'interno dello spazio europeo (European Commission, 2001). Una sola domanda di asilo, presentata singolarmente, in un solo paese: a questo principio si è aggiunto il criterio che deve puntare a determinare quale sia lo Stato responsabile della domanda di asilo, ciò significa che il paese dove verrà esaminata la domanda di asilo non è quello che è stato scelto dal rifugiato al suo arrivo, ma quello che sarà designato come responsabile e verranno considerate le norme giuridiche del paese dove appunto verrà esaminata la domanda (per tale disposizione molti rifugiati tentano di non essere identificati nel paese di "passaggio" ma presentano domanda là dove pensano di voler risiedere).

Le norme europee si sono modificate in più riprese nel corso del tempo, ma ancora oggi vale il principio secondo il quale lo Stato che il richiedente asilo abbia attraversato, rappresenta il luogo dove verrà istruita la pratica, e sarà quello nel quale lui abbia stabiliti legami familiari (ma secondo un concetto di famiglia applicato in maniera molto stretta, cioè dove siano i genitori e/o i figli minori) oppure legami amministrativi (quello che ha rilasciato un visto o un permesso di soggiorno) oppure la prima nazione europea dove sia passato. Con altre parole, non esiste come criterio la scelta personale del rifugiato e appare così una certa disumanizzazione della richiesta di asilo¹¹.

Nella parte che segue verranno presentati gli aspetti problematici relativi alla procedura di richiesta di asilo attualmente in vigore in Francia. La lettura dovrà tenere conto di sei elementi storici che ancora è possibile riscontrare: il ruolo centrale dello Stato nella definizione di rifugiato (da cui, come si vedrà, vengono esclusi coloro che provengono da paesi considerati "sicuri"), l'accoglienza e la protezione dei rifugiati in termini di apertura a chi è in difficoltà, la tutela delle frontiere e dei confini nazionali (e quindi l'espulsione per chi non è considerato degno di protezione), l'applicazione delle disposizioni internazionali e delle

¹¹ Senza entrare ulteriormente in tema, da più parti è stato evidenziato che la rete familiare per un rifugiato non può essere ristretta, ma deve comprendere ogni legame amicale, affettivo, culturale, linguistico che il richiedente può avere in quello o quell'altro paese.

direttive europee, l'accoglienza e i percorsi di integrazione per i rifugiati riconosciuti e – infine – l'individuazione di rifugiati “desiderabili” (Simon, Lynch, 1999).

2. Aspetti problematici della procedura di richiesta di asilo in Francia

Dopo aver analizzato seppure per grandi fasi l'evoluzione dell'asilo in Francia e in Europa, prima di descrivere la procedura di riconoscimento della protezione internazionale attualmente in vigore, nel presente Capitolo si affronteranno alcuni aspetti della tutela dei rifugiati così come sono emersi sia dall'analisi dell'ampio materiale documentale raccolto, sia dall'indagine diretta.

In particolare le analisi fanno riferimento a quanto conosciuto dell'esperienza di chi opera nei Centri di accoglienza presenti a Parigi. Oltre all'indagine diretta, il materiale analizzato è quello prodotto dalle principali organizzazioni di Terzo settore impegnate nel campo che è stato arricchito con quanto emerso nel corso delle interviste.

Il contesto francese (e parigino in particolare) vede la presenza di pochi, grandi, organismi che si occupano di immigrati e in particolare di richiedenti asilo e protetti internazionali. Nelle parti che seguono si descriveranno le attività da essi svolte, qui vengono citati rispettando l'ordine alfabetico: Coallia, Comité Inter-Mouvements Auprès Des Évacués (CIMADE), Croix-Rouge française, Forum réfugiés-Cosi (Centre d'information et de solidarité avec l'Afrique), France terre d'asile (FTDA), Ligue des droits de l'Homme (LDH). Si deve anche ricordare che esiste un Coördination française pour le droit d'asile (CFDA) che raggruppa una serie di organismi che anche se non gestiscono direttamente Centri o servizi di accoglienza, si occupano della materia. Inoltre un altro attore privato molto importante è Adoma, che in realtà è una société d'économie mixte, filiale del Groupe SNI (controllata dallo Stato attraverso la Caisse des Dépôts) creata nel 1956 per accogliere i lavoratori migranti (della quale si darà conto nelle parti successive).

Partendo da un rapporto basato su una indagine svolta dalla CIMADE su 131 Centri di accoglienza presenti nel territorio francese, nel 2014, è stato possibile analizzare una serie di aspetti relativi alla procedura di asilo che impattano sul sistema di accoglienza alloggiativa.

Il primo aspetto riguarda il diritto o meglio le norme specifiche del Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) relative alle regole di eguaglianza tra stranieri provenienti da paesi differenti. Le organizzazioni fanno presente che il principio di eguaglianza del servizio pubblico è previsto dalla Costituzione francese e garantisce un accesso uguale a tutti i cittadini: se alcune nazionalità non hanno una procedura uguale a quella degli altri (perché vengono considerati provenienti da "paesi sicuri"), il principio di eguaglianza viene a mancare.

Un secondo aspetto è strettamente connesso alle restrizioni finanziarie e alle revisioni degli impegni di spesa: l'effetto degenerativo è quello dell'abbassamento delle risorse destinate al servizio pubblico, alle condizioni di lavoro degli operatori, e anche per gli utenti che vedono gli effetti delle modifiche in termini di accesso ai propri diritti. In particolare le soluzioni previste dallo Stato francese vanno sempre più verso la dematerializzazione delle procedure quindi della presa in carico delle persone a partire dai dossier e dalla informatizzazione delle domande e dei documenti personali. Tali soluzioni, sicuramente adeguate in alcune situazioni, tendono però a escludere alcuni utenti (spesso i più vulnerabili), quelli che non sanno utilizzare il computer o che non accedono a internet: è il problema del cosiddetto digital divide che il Défenseur des droits ha denunciato nel suo Rapporto di attività del 2013. Si legge nel documento che proprio nel caso dei richiedenti asilo si viene a creare un «punto cieco digitale» che contrasta con il principio di eguaglianza tra tutti gli utenti.

Un terzo aspetto riguarda l'accesso alla procedura relativa alla presentazione della domanda del permesso di soggiorno e le condizioni di accoglienza nelle varie Prefetture. La preoccupazione del Terzo settore è che soprattutto negli ultimi anni, per le importanti difficoltà collegate all'aumento del numero dei richiedenti,

si sia abbassata notevolmente la qualità del servizio erogato. In particolare in una relazione al Primo Ministro del Deputato Matthias Fekl (allora incaricato presso il Ministero dell'Interno), si dice espressamente che in alcuni Centri da lui visitati nel 2013, l'accoglienza delle persone straniere è svolta a condizioni indegne e talora disumane. Sempre dal punto di vista dell'amministrazione, l'Inspection générale de l'administration (IGA) è stato capo di una missione, svolta in due riprese nel 2012 e nel 2014, in cui sono state analizzate le condizioni dell'accoglienza degli stranieri da parte delle Prefetture e sono state proposte alcune raccomandazioni consegnate al Ministro dell'Interno nel dicembre 2014 e pubblicate nel mese di aprile del 2015: l'IGA ha stimato che tra le due missioni le condizioni di accoglienza siano molto migliorate, ma un'attenta lettura della relazione insieme a dell'osservazioni sul campo da parte degli operatori, mostrano che i miglioramenti evidenziati dal Ministero dell'Interno (da cui l'IGA dipende) siano in gran parte previsionali e che i problemi principali dell'accoglienza siano gli sgomberi (o gli sfollamenti) e il tentativo di rendere meno visibili nell'opinione pubblica i problemi relativi all'accoglienza.

Già prima della nuova Legge del 2015 (di cui si dirà nei prossimi capitoli), le misure adottate per cercare di risolvere la maggior parte dei problemi procedurali erano contenute nelle due Circolari del Ministero degli Interni del 5 gennaio 2012 e del 25 giugno 2013 che, tra l'altro, disciplinavano l'articolazione dei periodi di validità delle ricevute di permesso soggiorno e l'applicazione della procedura per i rifugiati in carcere. Ma c'è un'altra circolare sempre del Ministero, quella del 3 gennaio 2014, che sviluppa – tra le altre cose – il procedimento della dematerializzazione degli atti amministrativi. Le organizzazioni di Terzo settore sembrano rilevare che le suddette circolari inficiano la qualità del servizio pubblico e i principi che dovrebbero strutturare anche i servizi relativi agli stranieri nelle Prefetture: anzitutto la Charte Marianne del 2005 nella quale si afferma l'impegno dello Stato a «facilitare l'accesso degli utenti nel settore dei servizi in modo attento e cortese e rispondere in modo completo in tempi stabiliti raccogliendo inoltre tutte le indicazioni da parte degli utenti per migliorare la

qualità del servizio pubblico»¹². L'altro documento di riferimento è il cosiddetto "QUALIPREF" che comprende una serie di indicazioni specifiche per i servizi che si occupano dei permessi di soggiorno delle Prefetture: un'informazione flessibile e facilmente accessibile, un servizio telefonico dedicato in orari comunicati, riduzione dei viaggi al minimo indispensabile, un pacchetto di benvenuto ben organizzato (Clochard, 2007).

Nonostante gli sforzi e i principi previsti dalla legge, CIMADE non trova un reale miglioramento dell'accoglienza degli stranieri nelle Prefetture e si preoccupa invece delle difficoltà sempre più rilevanti nell'accedere ai servizi pubblici. COSI evidenzia che in alcuni servizi di accoglienza delle Prefetture si percepisce una indesiderabilità di alcune persone straniere. Le fasi della procedura relative alla domanda di soggiorno prima della decisione della Prefettura sono segnate da carenze che limitano o addirittura vietano l'accesso alla Prefettura da parte degli utenti mettendo sempre più distanze con l'amministrazione. Inoltre, il rilascio del permesso di soggiorno è caratterizzato da una generale situazione di emergenza sociale relativa alle molteplici barriere poste dalla procedura, che secondo la Legge dovrebbe essere completata in meno di quattro mesi, ma che invece è caratterizzata da lunghe fasi, da lunghi periodi caratterizzati da incertezza nel loro esito e da una confusione di fronte al comportamento dell'amministrazione.

Analizzando il Rapporto CIMADE 2014 si possono considerare i passi di una domanda di richiesta di asilo ed è possibile descrivere le difficoltà di accesso alle informazioni, circa la residenza, i documenti da produrre e le azioni che il richiedente deve compiere. Fondamentalmente sembrano emergere difficoltà nel fornire da parte dei servizi dedicati, informazioni chiare e accessibili agli stranieri. Ma non solo, una volta ricevute le informazioni serve un tempo ancora più lungo per la formulazione della domanda: in molti territori avere contatto con il Servizio stranieri della Prefettura rappresenta una sfida (lunghi periodi di attesa al telefono o numeri sbagliati, piattaforma Internet bloccata, sportelli chiusi o non raggiungibili, ore di attesa a volte di notte davanti alla Prefettura per accedere al

¹² Nostra traduzione.

servizio etc.). Infine la registrazione della domanda è spesso problematica, a motivo delle richieste assurde o ingiustificate (al limite delle pratiche discriminatorie, si legge), con l'effetto principale che sono raramente rispettati e attendibili i tempi di rilascio (che superano a volte l'anno). Il Rapporto è ricco di esempi tratti dalla esperienza concreta degli operatori, e anche se non hanno una velleità rappresentativa dal punto di vista statistico, servono per contestualizzare le raccomandazioni della CIMADE per ripristinare la dignità dei richiedenti asilo. In particolare l'azione di advocacy dell'organizzazione si concentra sulla natura di servizio pubblico e l'allontanamento degli stranieri dalla Prefettura, o la durata dei passaggi necessari, che stabiliscono un rapporto di potere molto diseguale tra le persone straniere che hanno bisogno di accedere ai propri diritti e l'amministrazione che ha il potere di fermarli. Nelle conclusioni CIMADE invita il Governo a dare prova di una forte volontà politica a favore della parità di tutto il servizio pubblico (si legge che «garantire il corretto funzionamento del servizio pubblico è l'unico modo per assicurare la parità di diritti di accesso e il trattamento di tutti gli utenti» nostra traduzione, p. 35) e formula raccomandazioni specifiche per i servizi di Prefettura.

Sotto questo aspetto, la riforma del diritto d'asilo adottata dal Parlamento nel luglio 2015 ha tra i suoi obiettivi quello di razionalizzare i procedimenti ed è per questo chiaro che dopo l'entrata in vigore del 1 novembre 2015, il processo di applicazione effettivo diventerà più complicato e più difficile ma le attese della Direzione Asilo del Ministero dell'Interno vanno nella direzione del miglioramento della qualità del servizio.

A un anno di distanza i rappresentanti delle organizzazioni di Terzo settore intervistati ritengono che la Legge abbia ulteriormente complicato un processo già lungo e complesso, anzitutto con la richiesta che tutti i nuovi richiedenti asilo facciano una prima domanda sulla piattaforma PADA incaricata di registrare la richiesta e del rilascio dell'appuntamento alla Prefettura. Come verrà meglio descritto nel Capitolo 3, la Piattaforma inoltre funziona anche come sportello di raccolta delle richieste all'OFII-Office Français de l'Immigration et de

l'Intégration e questo passaggio obbligato colpisce anche le persone che possono avere un alloggio presso parenti e che non si possono rivolgere direttamente la Prefettura ma devono passare comunque attraverso la Piattaforma. In particolare poi, alle Piattaforme affidate alle organizzazioni di Terzo settore viene imposto di gestire una quota relativamente bassa di appuntamenti o comunque sempre inferiore al numero delle persone che a loro si rivolgono, e ciò si traduce in “colli di bottiglia” che si spera che vengano modificati il prima possibile.

Alcuni esempi di disfunzioni procedurali registrate a Parigi (estate 2016)

– La Piattaforma FTDA al 127 di Boulevard de La Villette riceve le persone singole, senza figli, dal lunedì al venerdì alle 9 e il giovedì alle 14. Fino alla fine di maggio 2016 non poteva dare più di 60 appuntamenti al giorno e attualmente la situazione sta migliorando ma il numero di coloro che si presentavano era di 90 persone al giorno in media, per cui alla fine di maggio non riusciva a dare appuntamenti se non per la metà di agosto. I richiedenti che avevano bisogno di entrare nella Piattaforma sono stati per giorni costretti a passare la notte davanti agli uffici formando un accampamento precario.

– Al 15 di Rue La Chaise vengono ricevuti i nuovi i richiedenti solo il lunedì e fino alle prime 50 persone presenti; durante la settimana non è possibile concedere appuntamenti se non per lo Sportello unico. Ciò ha portato anche in questo caso che molte persone dormono, la domenica sera, in prossimità dei locali per essere sicuri di entrare il lunedì mattina.

– La Piattaforma COILLA al 9 di Boulevard des Coquibus è aperta dai primi di aprile 2016 e le iscrizioni sono dal lunedì al venerdì alle 9 del mattino ma è possibile dare solo 15 appuntamenti ogni giorno e quindi per poche decine di persone. La Piattaforma è specializzata nelle persone vulnerabili e quelle che sono state già incontrate e che hanno già ricevuto un appuntamento.

– Lo Sportello del 64 di Avenue de la République dà appuntamenti solo per telefono tra le 8,45 e le 10,30; è possibile avere un interprete in più lingue; la Piattaforma è molto difficile da raggiungere perché può dare solo 25/35 appuntamenti al giorno che vengono assegnati in pochi minuti.

– FTDA a Creteil (appena fuori Parigi, al 24 di rue Viet) apre la mattina ma solo in modo casuale e solo se la frequenza non è eccessiva: la Piattaforma infatti è in grado di emettere un biglietto e dare un appuntamento successivo, dell'ordine di tempo di una settimana o di un mese. Quindi il richiedente riceve un biglietto per avere un appuntamento per registrarsi sulla Piattaforma, tutto ciò a causa della saturazione del servizio della Prefettura che ha anche deciso di registrare solo coloro che sono già residenti nel Dipartimento della Val-de-Marne.

3. Le proposte di modifica al sistema dell'asilo in Francia

Nel momento di maggiore sofferenza del sistema francese dell'asilo, sia il Governo (per il suo tramite il Ministero dell'Interno) sia i principali attori del sistema stesso (OFPRA, OFII, Adoma, CFDA) valutavano non solo le condizioni di difficoltà ma soprattutto i possibili effetti di interventi riparativi. In particolare l'obiettivo che sembra aver rappresentato la linea di azione per la riforma dell'asilo è la ricerca di un nuovo equilibrio tra il miglioramento delle garanzie offerte ai richiedenti e una efficacia rafforzata delle procedure. Si sarebbe voluto garantire il miglior livello possibile di protezione, e dare un nuovo senso alla procedura, consentendo un più rapido riconoscimento dello status di protezione in casi eccezionali, ma anche contrastando gli abusi e le inefficienze riscontrate. I dibattiti e tutta la documentazione prodotta al riguardo, non hanno dimenticato che la sostenibilità delle modifiche proposte dovesse dipendere necessariamente dal loro impatto sul bilancio e sui finanziamenti in generale.

Semplificando il materiale di lavoro raccolto nella fase di ricerca di campo, gli assi della riforma proposta sembrano essere sei, i seguenti:

1. facilitare l'accesso alla procedura per i richiedenti protezione,
2. semplificare, accelerare e rafforzare l'esame della domanda d'asilo da parte dell'OFPRA,
3. modificare il sistema di appello e il contenzioso,
4. creare un dispositivo nazionale di presa in carico dei richiedenti asilo che assicuri l'uguaglianza di trattamento (o contrasti le disuguaglianze),
5. puntare all'integrazione dei beneficiari di protezione,
6. prendere in carico i diniegati.

Prima di analizzare gli aspetti principali evidenziati dal lavoro di valutazione del sistema, nello schema seguente vengono riepilogati gli obiettivi e i sotto-obiettivi individuati come elementi da perseguire attraverso la riforma.

Schema – Gli elementi principali della riforma del sistema di asilo in Francia.

	<i>Assi della riforma</i>	<i>Obiettivi</i>	<i>Sotto-obiettivi – Punti collegati</i>
1	Facilitare l'accesso alla procedura per i richiedenti asilo	Semplificare gli aspetti amministrativi	1. accelerare l'entrata in vigore della procedura che non richiede il domicilio; 2. armonizzare il regime di ammissione al soggiorno per tutti i richiedenti; 3. semplificare le procedure di rilascio dei permessi di soggiorno; 4. procedere con la smaterializzazione dei documenti dell'OFPRA
		Assicurare una migliore presa in carico della vulnerabilità	
2	Semplificare, accelerare e rafforzare l'esame delle domande d'asilo da parte dell'OFPRA	Fornire nuove regole procedurali nello spirito della semplificazione	
		Rivedere le procedure "prioritarie" ed esaminare le procedure specifiche	1. definire il ricorso alle procedure "prioritaires" o "accélérées"; 2. stabilire l'Autorità competente per decidere circa le "procédures accélérées"; 3. applicare le "procédures accélérées" agli stranieri che provengono da paesi "sicuri" (POS); 4. disciplinare il trattamento dei richiedenti in carcere; 5. impostare il trattamento alla frontiera; 6. applicare le norme di Dublino III; 7. trattare le "domande da riesaminare"
3	Modificare il sistema di appello e il contenzioso		
4	Creare un dispositivo nazionale di presa in carico dei richiedenti asilo che assicuri l'uguaglianza di trattamento	Mettere in campo un nuovo dispositivo nazionale di orientamento al sistema di accoglienza	
		Definire un dispositivo unico di accoglienza e diminuire il ricorso alle notti di ospitalità	
		Rivedere il sistema di corresponsione del sussidio economico	
5	Puntare all'integrazione dei beneficiari di protezione		
6	Prendere in carico i diniegati		

Fonte: nostre elaborazioni su elementi del Rapporto Dubié e Richard dell'Assemblea Nazionale (2014).

Entrando nell'analisi dello Schema riepilogativo, ogni asse individuato per la riforma del sistema asilo, prevede degli obiettivi e in alcuni casi dei sotto-obiettivi o degli elementi collegati. Fondamentalmente gli atti parlamentari denunciano elementi di necessario cambiamento del sistema di asilo in Francia in termini di semplificazione delle procedure e razionalizzazione del complesso numero di attori, risorse, competenze.

Nelle parti che seguono si ripercorrono le sei principali assi del processo di riforma, evidenziando gli aspetti di problematicità e soprattutto gli elementi collegati, che troveranno poi forma nel testo della nuova Legge sull'asilo e nella procedura relativa, di cui si dirà nel Capitolo successivo.

3.1 Primo elemento di riforma: l'accesso alla procedura

Il primo aspetto rilevante ai fini della riforma è quello di Facilitare l'accesso alla procedura per i richiedenti asilo, asse che a sua volta si declina in due obiettivi, Semplificare gli aspetti amministrativi organizzato intorno a quattro raccomandazioni e Assicurare una migliore presa in carico della vulnerabilità.

La prima delle quattro raccomandazioni per semplificare le procedure intende anzitutto accelerare gli aspetti che comportano ritardi nel procedimento. Si propone al riguardo la rimozione della necessità di indicare un domicilio per avere un permesso di soggiorno, anche perché le persone non è detto che vogliono rimanere nel luogo dove hanno richiesto il permesso. In questa direzione, se è vero che il recapito abitativo rappresenta un riferimento per rintracciare il richiedente, sono altresì allo studio soluzioni che comprendono altre modalità (un numero di telefono, una casella di posta elettronica etc.). Del resto l'indirizzo è necessario soprattutto per l'OPFRA nel momento della trasmissione della decisione in merito all'asilo e si ritiene per questo un interesse specifico del richiedente fornire informazioni corrette e tempestive di quale sia il proprio domicilio reale. Inoltre si vorrebbe abolire la pratica di identificare l'indirizzo con il recapito del Centro di accoglienza che ospita il richiedente, recapito che comunque sarà temporaneo per definizione. Non è pleonastico ricordare che

eliminare l'obbligatorietà del domicilio ai fini dell'istruzione della pratica e la possibilità di non utilizzare l'indirizzo del Centro di accoglienza ha un effetto proprio sull'attività dei Centri perché da una parte facilita l'ingresso di molti richiedenti nel sistema stesso, e dall'altra toglie del lavoro da "casella postale" che viene ancora svolto da molti CADA.

Una seconda modalità di semplificazione, prevede l'armonizzazione del sistema di rilascio del permesso di soggiorno per tutti i richiedenti asilo in Francia. Le organizzazioni di Terzo settore francesi hanno più volte denunciato le disparità tra richiedenti che ricevono un permesso di soggiorno che concede loro il diritto di lavorare e chi invece non ha il permesso per lavorare perché ad esempio ha seguito una procedura diversa. Si tratta di una questione di uguaglianza dei diritti, sostenuta anche dalla Corte europea per i Diritti dell'uomo. Si vorrebbe quindi che al di là di eccezioni relative a minacce per l'ordine pubblico (la cui decisione spetta alla Prefettura), ci sia un sistema uguale sia per coloro che seguono la procedura normale sia per coloro che seguono quella prioritaria. Secondo logica analoga, il rilascio del permesso di soggiorno non sarà un obiettivo per coloro che seguono la procedura detta "di Dublino" in quanto rimarranno in Francia per il tempo necessario per definire la propria situazione e ritorneranno nel paese europeo da dove sono stati "dublinati" e in tale condizione basta un'autorizzazione provvisoria al soggiorno.

Il terzo aspetto riguarda la semplificazione del regime di rilascio dei documenti di soggiorno e la riduzione dei passaggi presso la Prefettura. Per raggiungere l'obiettivo di non costringere il richiedente ad andare e tornare in Prefettura, si potrebbe allineare la durata delle procedure ad esempio emettendo documenti con validità sei mesi per i richiedenti asilo in procedura normale, che vengono rinnovati sempre per sei mesi. Una volta ottenuti miglioramenti nei tempi dei procedimenti davanti all'OFPPRA e alla CNDA sarà quindi possibile tornare a scadenze di durata inferiore ai sei mesi proposti. Rispetto ai richiedenti che seguono la procedura prioritaria, la durata dell'esame dovrà essere più corta; tuttavia si prevede di introdurre il sistema adottato nel Regno Unito che rilascia al

momento dell'identificazione una carta che indica anche una data presumibile di fine procedura, qualora non si riesca a stare nei termini previsti, oppure avvengano dei cambiamenti (tipo la modifica del domicilio o la presentazione di ricorso), la carta verrà aggiornata in modo informatico, senza che il richiedente debba rivolgersi alla Prefettura per richiedere il rinnovo.

La quarta modalità di semplificazione prevede la dematerializzazione dei documenti dell'OFPPRA, in particolare una procedura informatica che preveda la trasmissione – tra organi competenti – del fascicolo relativo alla persona, in maniera elettronica. Tale aspetto comporta una condivisione dei modelli e soprattutto dei documenti tra l'OFPPRA e la Prefettura. Un secondo invio all'OFPPRA, sempre informatico, sarà necessario, a opera del richiedente, una volta approvato il suo status, in cui si completa il fascicolo personale con una serie di ulteriori informazioni.

Il secondo obiettivo relativo a facilitare l'accesso alla procedura per i richiedenti asilo, riguarda una migliore integrazione di richiedenti asilo vulnerabili, segnati da traumi che hanno subito nel loro paese di origine o durante il loro viaggio, o a causa della loro età, stato o condizione familiare. In tale ambito il caso dei minori non accompagnati è stato oggetto di attenzione della legge francese sull'asilo attraverso la definizione di procedure specifiche (tra cui la nomina di un amministratore ad hoc). Le altre situazioni di vulnerabilità di solito vengono prese in considerazione sia nel momento di definire l'accoglienza, sia anche nel contesto del procedimento dinanzi all'OFPPRA. Tuttavia non si può dire che esista una procedura formalizzata, coerente, rigorosa e uniforme sul territorio; piuttosto il trattamento dei casi vulnerabili è spesso lasciato alla discrezionalità degli enti locali, sia per il rilevamento sia per la trasmissione all'OFPPRA di informazioni personali.

Del resto anche le direttive europee impongono a tutti i Paesi membri di migliorare la situazione di sostegno alle vulnerabilità e le modalità di presa in carico. Per tale motivo le persone identificate come vulnerabili dovranno beneficiare di una procedura di sostegno adatta sia in termini di accoglienza sia di

aiuto appropriato. Nel sistema francese le persone vittime di grave violenza e di tortura beneficiano di un certo numero di garanzie procedurali specifiche; ma la Direttiva accoglienza, senza definire una nozione di vulnerabilità, fornisce una lista di persone considerate appunto “vulnerabili”: i minori, le persone con disabilità, le persone anziane, le donne in stato di gravidanza, i nuclei con minori, le vittime di tratta degli esseri umani, le persone che hanno malattie gravi, le persone che soffrono di problematiche mentali e le persone che hanno subito torture violenze e altre forme di grave danno. Al fine di orientare nel miglior modo possibile i richiedenti asilo vulnerabili verso servizi specializzati e laddove possano avere un aiuto, una prima valutazione della loro vulnerabilità psicologica potrebbe essere fatta nella fase della prima accoglienza attraverso strumenti di valutazione standardizzati che non necessitino di interventi di professionisti sanitari. Tali strumenti dovranno essere gli stessi sull’intero territorio per garantire l’uguaglianza di trattamento tra i richiedenti asilo. Per tale obiettivo si è proposto di realizzare un tavolo di lavoro congiunto tra il Ministero dell’Interno e il Ministero degli Affari sociali della Salute all’interno del quale operano professionisti della sanità.

Alla direzione territoriale dell’OFII verrà chiesto di assicurare il livello di valutazione della vulnerabilità sociale psicologica già nella fase della prima accoglienza dei richiedenti. Allo stesso modo sarà necessario prevedere una visita medica obbligatoria e sistematica a tutti i richiedenti asilo al momento del loro arrivo¹³.

3.2 Secondo elemento di riforma: l’organizzazione

Il secondo asse della riforma riguarda alcuni aspetti organizzativi, in particolare si richiede di Semplificare, accelerare e rafforzare l’esame della domanda d’asilo da parte dell’OFPRA. Prima di analizzare le procedure relative, il Rapporto parlamentare richiama alla necessità di assicurare garanzie relative

¹³ A titolo di informazione generale si deve ricordare che secondo le norme europee, a tutti i richiedenti asilo deve essere consentito l’accesso rapido al sistema di cura e dunque l’assicurazione sulla salute indipendentemente dalla loro condizioni sanitarie.

all'informazione e alla sicurezza dell'applicazione effettiva e omogenea sull'intero territorio dell'obbligo che regola le procedure. Secondo i Deputati, le procedure davanti all'OFPPRA dovranno essere profondamente modificate da nuove norme che non solo recepiscano la Direttiva europea e quindi forniscano un certo numero di nuove garanzie, ma migliorino gli aspetti di difficoltà riscontrati nel corso della attività di valutazione del 2013-2014.

Passando alle azioni concrete il primo obiettivo riguarda la messa in opera di nuove regole procedurali nello spirito della semplificazione; per l'applicazione di tali procedure responsabile sarà il Direttore generale dell'OFPPRA.

Una prima questione da rivedere è quella del resoconto scritto della storia del richiedente: se da una parte consente di poter verificare le condizioni di asilo e esaminare la procedura facilmente, dall'altra è un fattore di disparità tra i richiedenti che riescano o meno a esprimere per iscritto la propria storia. Si ricordi che la cosiddetta "Direttiva procedure" non prevede tale resoconto scritto e per tale motivo, il Rapporto rimanda a una verifica di come garantire eguaglianza di opportunità tenute conto delle necessità procedurali. Un secondo aspetto riguarda le modalità di intervista al richiedente. In generale la Direttiva prevede lo strumento dell'intervista tranne nel caso di ricorsi ulteriori, in cui prevale la pratica già seguita dall'OFPPRA. Sul metodo dell'intervista durante i lavori della Commissione specifica, si è raccolto un consenso generale, sia in merito alla natura dell'intervista, sia per quanto riguarda la intermediazione che venga realizzata con persone dello stesso sesso del richiedente (aspetto già largamente utilizzato nella pratica), inoltre al funzionario dell'OFPPRA è la responsabilità principale dello sviluppo dell'intervista perché si attui in un clima di fiducia e di cooperazione.

Altro aspetto di novità riguarda la presenza di un terzo al momento dell'intervista, obbligo previsto dalla Direttiva procedure, e aspetto che costituisce una pratica già largamente seguita da altri paesi europei. Tuttavia se questa innovazione costituisce una garanzia importante di trasparenza e rinforza la fiducia nel processo di decisione, essa è suscettibile di produrre un allungamento

della durata dell'intervista apportando una "diminuzione della produzione". Le modalità operative di intervento e la designazione dei terzi dovranno essere trovate all'interno di uno spirito di responsabilità condivisa, secondo la Direttiva, e principalmente al fine di evitare un ulteriore carico di lavoro.

Un altro elemento riguarda la registrazione dell'intervista o la possibilità di fare commenti sul rapporto o sulla trascrizione degli atti. La Direttiva prevede che il richiedente debba avere la possibilità di fare commenti e apportare precisazioni al rapporto dell'intervista o alla sua trascrizione prima che venga assunta la decisione. La messa in opera della registrazione da parte dell'OFPPRA avrà l'effetto di allungare la durata dell'intervista e di incidere pesantemente sugli obiettivi di riduzione dei tempi di presa delle decisioni, senza considerare che la registrazione dell'intervista rappresenta un costo molto rilevante, in contrasto con la dematerializzazione degli atti dell'OFPPRA, in quanto si stimano più di 40.000 ore di registrazioni all'anno. Si studieranno le fattibilità delle singole misure ma quella che sembra la modalità più appropriata è la rilettura della trascrizione immediata subito dopo l'intervista e l'approvazione da parte del richiedente.

Altro novità punta a garantire un sostegno adeguato ai richiedenti asilo che necessitano di aspetti procedurali particolari (compresi i minori non accompagnati). Si vuole sostenere lo sforzo delle persone vittime di tortura o di violenza o altre forme di disagio grave, attraverso garanzie procedurali particolari che sarà compito dell'OFPPRA definire, valutando i bisogni differenti. Rispetto a tali tematiche i funzionari dell'OFPPRA dovranno essere opportunamente formati.

Inoltre un'altra novità prevista è quella di trattare le procedure prioritarie e riesaminare le procedure specifiche in applicazione della Direttiva europea: alcuni richiedenti asilo, previsti dalla legge, potrebbero essere ascoltati, grazie all'iniziativa delle Prefetture, in maniera molto più rapida in un periodo di tempo che va dalle 96 ore ai 15 giorni dalla presentazione della domanda.

Riguardo però il ricorso a procedure prioritarie o accelerate, l'esame della questione è oggetto di analisi particolare, soprattutto in merito a cosa sia necessario e giusto prevedere per la differenziazione delle procedure in funzione

del merito delle domande, e disporre di procedure più rapide nel caso in cui la domanda appare manifestamente estranea al bisogno di protezione. Si dovrà quindi rivedere l'applicazione della procedura cosiddetta "prioritaria" che sarà ribattezzata in procedura "accelerata", secondo quanto disposto dal vocabolario del diritto europeo, e le altre situazioni, autorizzate dalla Direttiva procedure, nei casi in cui il richiedente non abbia sollevato questioni relative alle proprie dichiarazioni considerate manifestatamente incoerenti, contraddittorie, false o poco più che plausibili. Il Rapporto parlamentare ha ben chiaro che la decisione relativa all'autorità competente per le procedure accelerate, non può essere considerata se non all'interno di un quadro di concertazione più ampio, europeo. Nell'ambito dei lavori le organizzazioni del Terzo settore hanno considerato che salvo considerazioni di ordine pubblico, rilevante è l'autorità amministrativa e quindi l'iniziativa della messa in campo di procedure accelerate non può essere che determinata dall'autorità preposta alla protezione (cioè l'OFPPRA). Da parte sua l'OFPPRA ritiene di dover distinguere in maniera chiara, i criteri di applicazione della procedura accelerata all'interno dei quali si procederà alla valutazione della domanda.

Passando al secondo sub-obiettivo della semplificazione relativa all'OFPPRA, il Rapporto punta a rivedere le procedure "prioritarie" ed esaminare le procedure specifiche, attraverso almeno sette ambiti di azione.

Una prima questione specifica è quella relativa alle procedure accelerate applicabili agli stranieri originari da paesi cosiddetti "sicuri", secondo una lista approvata dal Consiglio di amministrazione dell'OFPPRA. La legge francese prevede che per gli stranieri provenienti da tali paesi, si possano applicare le procedure cosiddette "prioritarie", modalità che deve essere comunque autorizzata dalla Direttiva europea. Nell'ambito dei lavori della Commissione, emerge che a lungo si è dibattuto se mantenere la lista dei paesi sicuri oppure raccogliere le domande a titolo personale e individuale (quindi tutte a prescindere della provenienza del richiedente).

Un ulteriore aspetto riguarda il trattamento di richiedenti in carcere. La Corte europea dei diritti dell'uomo, attraverso la decisione in seguito a un arresto del 2 febbraio 2012, ha considerato che le modalità di trattenimento dei richiedenti asilo non possono non considerare quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra e quindi devono salvaguardare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Nel caso di richiedenti asilo in istituti penali, il rischio di non riconoscere quanto definito dalla Convenzione è stato espresso anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nel maggio del 2013, e anche la Direttiva accoglienza definisce in maniera precisa il regime giuridico applicabile ai richiedenti in carcere. A fronte di tutto questo la Francia dovrà prendere misure e adottarle molto rapidamente per assicurare la piena conformità del dispositivo nazionale alle esigenze e secondo quanto previsto dalla giurisprudenza europea.

Un altro punto riguarda il trattamento dei richiedenti alla frontiera. L'esame delle domande di asilo alla frontiera ha bisogno di un regime specifico, ma la decisione di rifiutare l'entrata sul territorio per richiedere asilo, può essere presa solo dal Ministro competente in materia di immigrazione, a seguito di una segnalazione dell'OFPRA, e in caso di richiesta manifestatamente infondata.

L'altro aspetto riguarda l'applicazione del Regolamento cosiddetto "di Dublino" e relativo ai meccanismi di determinazione dello Stato membro responsabile dell'esame di una procedura di asilo definita, secondo quanto disposto dalla Commissione nel corso del 2013.

Un ulteriore elemento riguarda il trattamento delle domande di riesame, considerato il progressivo aumento (dal 10% al 20%) registrato tra il 2010 e il 2012: l'OFPRA dovrà trovare una procedura specifica che garantisca la presa in considerazione degli elementi di novità (per cui viene presentato il ricorso) e che allo stesso tempo punti a scoraggiare le domande che vogliono dilatare il tempo di espulsione.

Un ultimo aspetto riguarda le altre procedure specifiche non previste dal sistema francese, ma messe in campo da altri paesi membri, come per esempio la procedura di ritiro della domanda e le procedure di irricevibilità della domanda.

3.3 Terzo e quarto elemento di riforma: il contenzioso e l'uguaglianza di trattamento

La terza linea di azione, Modificare il sistema di appello e il contenzioso, è quella che riguarda gli aspetti del contenzioso definiti dal CNDA, il Tribunale specializzato che decide in merito ai ricorsi contro le decisioni dell'OFPRA, a eccezione delle domande esaminate con la procedura "prioritaria".

Sulla materia la Francia ha disciplinato il contenzioso dell'asilo a partire dall'inizio del Secolo scorso (1152) secondo un modello in comune con Austria, Danimarca e Irlanda, che prevede un Tribunale specializzato nell'asilo al cui interno vi è anche un rappresentante dell'ACNUR e le cui decisioni possono essere appellate presso il Consiglio di Stato¹⁴.

Un aspetto però molto particolare riguarda la pratica professionale della sostituzione in giudizio, per cui fino al 2012 gli avvocati venivano convocati nel momento in cui erano disponibili e difficilmente si facevano sostituire, ma la procedura è cambiata per cui gli avvocati sono nominati in anticipo e prima di prendere in carico il caso, declinano la tutela. Tale situazione ha fatto sì che l'attività della Corte venga pregiudicata dalla assenza degli avvocati, che non consente di poter procedere: secondo le informazioni raccolte dalla Commissione parlamentare, un terzo dei giudizi della Corte viene gestito da soli sette avvocati, che tra loro hanno tra i 300 e gli 800 casi da seguire. Nella pratica, inoltre, gli avvocati richiedono rinvii per vari motivi e secondo un tasso medio che non ha eguali di fronte alle altre corti francesi. La riforma è chiamata quindi a prevedere delle misure in cui si obblighino gli avvocati alla presentazione in udienza, ma sarebbe oltremodo possibile pensare a una revisione del tribunale competente, infatti il giudice amministrativo può essere utilizzato in procedure rapide, in cui sia previsto un unico giudizio.

¹⁴ Per completezza si può dire che ci sono altre due modalità adottate: alcuni paesi hanno tribunali specializzati nel settore dell'immigrazione e dell'asilo (ad esempio il Belgio e il Regno Unito). altri infine utilizzano il Tribunale Amministrativo generale (Germania, Paesi Scandinavi, Paesi Bassi, Svizzera e anche l'Italia).

Un argomento collegato all'attività della Corte, riguarda il carattere sospensivo del ricorso, elemento richiesto fortemente dalle organizzazioni del Terzo settore e anche dall'ACNUR.

La quarta linea di azione del processo di riforma intende creare un Dispositivo nazionale di presa in carico dei richiedenti asilo che assicuri l'uguaglianza di trattamento, in particolare sembra essere necessario un nuovo Regolamento di accesso verso il sistema di accoglienza (Creare un Dispositivo nazionale di presa in carico dei richiedenti asilo che assicuri l'uguaglianza di trattamento).

Partendo infatti dalle grandi disparità di trattamento dell'accoglienza nei territori francesi e dalla necessità che ci sia un sistema di solidarietà nazionale e di rispetto dell'equilibrio tra le Regioni, il Rapporto parlamentare sottolinea che ormai da diverso tempo si stia cercando di elaborare a livello nazionale uno schema di ripartizione fissa dell'accoglienza a seconda delle Regioni e dei Dipartimenti. Lo schema suggerito dovrà essere il frutto di una valutazione dei bisogni globali dei richiedenti (con aspetti collegati agli assegni di accoglienza), della capacità di nuovi territori a ricevere una parte del flusso migratorio e di un riorientamento dei fondi pubblici. La linea dominante è quella di applicare quanto fatto in Germania, e cioè la capacità di accoglienza sarà basata su dati oggettivi e identificativi, tali che il flusso attuale non pesi solo su particolari territori. Lo schema dovrà funzionare anche per i nuovi arrivati e dovrà evitare lo spostamento di richiedenti già presenti nell'Ile-de-France (ad esempio) verso altre province. La Commissione è cosciente che quello che il nuovo meccanismo di ripartizione non riuscirà a risolvere, saranno le critiche da parte dei comuni che devono organizzare l'accoglienza.

Un esempio di riferimento per un tipo di accoglienza è il Centro gestito dal Forum Refugies COSI utilizzato nella regione di Lione che prevede un'accoglienza temporanea dei richiedenti e un primo orientamento verso un centro di più lungo soggiorno.
--

Concretamente lo schema proposto si tradurrà nella fissazione di quote a livello regionale e poi al loro interno, le Regioni ripartiranno i richiedenti nei singoli dipartimenti, facendo sì che non si concentrino i nuovi arrivati nel Dipartimento

capitale. A fianco delle quote fissate per le Regioni, lo schema di orientamento generale dovrà anche prendere in considerazione le situazioni particolari delle persone o dei nuclei familiari che hanno bisogno di una presa in carico specifica e soprattutto in termini di bisogni di salute (che implicano spesso un'accoglienza di prossimità in strutture specializzate). Per essere efficace un dispositivo tale dovrà essere molto direttivo, questo comporterà che ad esempio le persone che cercano una protezione non siano interessate al luogo di accoglienza in una località determinata piuttosto che in un'altra, nello stesso spirito la proposta che verrà fatta ai richiedenti asilo di andare in un Centro, qualora venga rifiutata, farà perdere il diritto dell'accoglienza al richiedente, il quale sarà sempre in grado di poter ripresentare la domanda di presa in carico qualora le proprie condizioni necessitino di un aiuto da parte dello Stato francese.

Il secondo sotto obiettivo della quarta linea è quello di definire un Dispositivo unico di accoglienza e che punti anche alla diminuzione del ricorso alle notti di ospitalità. A tal fine viene proposto la generalizzazione di un tipo unico di accoglienza già previsto nei CADA, che comprende una forma di assistenza in appartamento o collettiva e un accompagnamento sociale che sia il più possibile prossimo al Centro di accoglienza.

Terzo sotto obiettivo è quello di ridefinire le modalità di versamento dei contributi economici ai richiedenti e fa riferimento al versamento dell'attuale allocation temporaire d'attente (ATA) che è una forma di reddito minimo sociale francese versato dal Pôle emploi in particolare per i richiedenti asilo e per certe categorie di persone che hanno bisogno di un reinserimento di tipo sociale. Il Rapporto parlamentare richiede che tale intervento venga riconosciuto agli adulti commisurandolo anche alla presenza di minori accompagnati. Si tratta di rivedere l'ATA apportando dei correttivi che considerino la situazione familiare dei beneficiari e che rispettino il principio dell'uguaglianza. Si propone inoltre di sostituire la gestione della misura delegandola all'OFII indicato come maggiormente capace di poterla gestire. Il Rapporto parlamentare guarda inoltre con attenzione la pratica svolta in Svezia e nei Paesi Bassi di concedere ai

richiedenti asilo una carta prepagata da utilizzare sia come carta di prelievo del denaro sia per l'acquisto di beni personali: tale esperienza permetterà di limitare i rischi legati al passaggio di denaro e la apertura di un conto bancario. D'altra parte una nuova forma di presa in carico potrà anche considerare il versamento di un sostegno economico sul modello attualmente in uso nel Regno Unito e in Svezia, ad esempio, secondo il quale un certo numero di richiedenti possono essere accolti da parenti o possono pensare da soli all'accoglienza grazie a propri mezzi economici (eventualmente integrati dai fondi pubblici).

3.4 Quinto e sesto elemento di riforma: l'integrazione e i diniegati

Il quinto asse della riforma punta all'integrazione dei beneficiari di una forma di protezione e l'accesso ai diritti di natura sociale ed economica. Si propone la semplificazione delle seguenti procedure:

- il rilascio di documenti di stato civile e del permesso di soggiorno,
- il ricongiungimento familiare,
- l'accesso al minimo sociale e la copertura medica,
- la presa in carico nell'ambito del dispositivo di accoglienza dei nuovi arrivati,
- l'accesso alla formazione (definita nell'ambito di tale dispositivo come formazione linguistica e formazione civica),
- l'accesso a un alloggio sociale.

Senza entrare nel dettaglio, il Rapporto richiama la necessità di coordinamento delle politiche e degli attori e un supplemento di sforzi a carattere informativo rispetto ai richiedenti.

Legati al medesimo obiettivo, la condivisione e diffusione di pratiche di intervento distribuite sul territorio ai fini di garantire l'equità dei dispositivi esistenti ma anche per sviluppare modalità di scambio tra poteri pubblici e tra operatori.

L'ultima linea di azione riguarda la presa in carico dei diniegati, cioè di quelle persone che presentano la domanda di asilo, viene loro rifiutata e hanno superato

il momento del ricorso versus l'OFPRA avendo quindi raggiunto la decisione di diniego in maniera definitiva. Il richiedente asilo diniegato e che non fa ricorso diviene uno straniero in situazione irregolare in Francia e la situazione di queste persone non è oggi trattata dai servizi dello Stato francese. Tali persone nel Paese restano molte volte nella clandestinità, alloggiano in strutture di emergenza occupando posti per le persone per cui i Centri sono pensati e talvolta sono esposti a situazioni di rischio personale e sfruttamento proprio in considerazione della loro condizione di precarietà.

Il Rapporto parlamentare sottolinea in maniera particolare l'impegno dello Stato per queste persone indicando ai diniegati la necessità di lasciare il loro Centro di accoglienza proprio in considerazione delle decisioni giudiziarie in modo da mostrare chiaramente una rottura nel percorso e dare un segnale di cambiamento del proprio status. Per tali situazioni nel documento si chiama in causa l'Unione europea, in particolare rispetto alla definizione di procedure simili nei vari paesi come anche circa le azioni che permettano ai paesi di origine dei diniegati di mettere in campo programmi locali di reinserimento. Infine il Rapporto prevede che una soluzione possibile sia quella di definire dei Centri di accoglienza specifici per questo gruppo di persone, ma molte delle organizzazioni di Terzo settore si sono dichiarate indisponibili alla gestione di Centri di tale fatta.

La presa in carico dei diniegati, l'integrazione dei beneficiari di protezione, la creazione di un nuovo ed equo dispositivo nazionale di presa in carico dei richiedenti asilo, la modifica del sistema del contenzioso, la revisione dell'esame delle domande d'asilo da parte dell'OFPRA e le norme di accesso alla procedura per i richiedenti asilo, sono le sei linee di riforma sulle quali sarà interessante, nell'ultima parte del presente testo, valutare non tanto il loro recepimento nella norma già in vigore, quanto piuttosto gli effetti delle politiche in un periodo di tempo medio-lungo sia rispetto all'organizzazione del sistema, sia sui beneficiari della politica stessa. Tale esercizio valutativo potrà essere ancora più utile se comparato in un quadro che, in nome della sicurezza, sta cambiando, e anche, rapidamente, in termini di flussi in arrivo di profughi.

4. La procedura di riconoscimento della protezione in Francia attualmente in vigore

Il percorso di richiesta di asilo in Francia da un altro Stato europeo si svolge seguendo sostanzialmente tre passaggi, definiti dalla Legge e riconosciuti dalla pratica, con delle possibili varianti e alcune eccezioni. Il primo passaggio corrisponde all'arrivo nel Paese e la registrazione della domanda di protezione; il secondo ha a che fare con la valutazione della domanda e la terza fase corrisponde alla decisione sulla domanda stessa nel senso dell'accoglimento (e quindi il riconoscimento di una forma di protezione) o meno (e cioè il diniego).

4.1 Prima fase: la registrazione della domanda d'asilo

Per poter presentare la propria domanda, il richiedente asilo deve accedere a un punto di contatto della Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA)¹⁵, un dispositivo presente in più parti del Paese dove il richiedente si presenta e indica con le proprie generalità, la personale intenzione di richiedere l'asilo. Tale informazione confluisce alla Prefettura che, anzitutto verifica la presenza di altre domande con quel nominativo e poi stabilisce un giorno di appuntamento per avviare la procedura.

Il richiedente asilo deve quindi presentarsi alla Prefettura del luogo di residenza, il giorno dell'appuntamento, per registrare la propria richiesta di asilo, che tuttavia non è automatica ma la Prefettura deciderà sulla base degli elementi a sua disposizione (se il richiedente sia presente all'interno del sistema Eurodac, o se piuttosto la sua domanda debba essere presa in carico da un altro Stato dell'Unione, caso di "Dublinati"). Prima variante quindi, o la domanda viene rifiutata (nel migliore dei casi il richiedente viene accompagnato nel Paese europeo competente) o invece viene accettata e al richiedente viene concesso un'autorizzazione temporanea e contestualmente viene invitato a riempire il

¹⁵ Tradotto letteralmente "Piattaforma di aiuto per i richiedenti asilo", di seguito PADA o "Piattaforma".

modulo della domanda di asilo da presentare all'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)¹⁶.

La Prefettura fornisce al richiedente una convocazione che riporta l'indicazione "Regolamento (CE) 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio del 2003", e fissa un appuntamento nella sede dell'OFPRA nell'arco di circa quindici giorni (tempo di solito rinnovato perché difficilmente l'OFPRA riesce a evadere la pratica). Questo significa che fintanto che la Prefettura non abbia ricevuto una risposta di rigetto da parte dell'OFPRA o altre comunicazioni relative alla domanda specifica, il tempo di attesa dipenderà dalla capacità dell'OFPRA di smaltire le proprie liste di richiedenti. Si consideri che date le scadenze imposte dal Regolamento di Dublino II, la convocazione non dovrà superare i due mesi secondo la Legge.

I tempi di attesa per essere prima ricevuti dalla Prefettura e poi dall'OFPRA, sono stati un elemento di confronto della ricerca di campo, sia con il Ministero dell'Interno francese sia con gli addetti ai lavori. Considerando infatti le eccezioni in alcuni territori (per esempio l'Ile-de-France e Parigi in particolare, dove i tempi di ricevimento all'OFPRA superano i sei mesi e tutta la procedura richiede più di dodici mesi) difficilmente si rimane nei quindi giorni previsti e anche nei due mesi definiti dalla Legge. La motivazione principale riferita dal Ministero è che il flusso continuo sia difficile da smaltire e crea lunghe file di attesa.

La novità della Legge di riforma del sistema di asilo del 2015 è di aver previsto che ogni persona presente sul territorio che intenda chiedere asilo deve presentare la propria richiesta in uno dei punti di contatto della Piattaforma e quindi alla Prefettura e poi che tutte le domande confluiscono all'OFPRA, unico valutatore. Dal 1 settembre 2015 il sistema è ormai in piedi in tutto il Paese, anche se all'agosto 2016 in alcuni territori non erano stati attivati gli Sportelli unici e la Prefettura svolgeva il compito di riferimento per il PADA. Il Ministero dell'Interno francese prevedeva che tutto il territorio venisse coperto entro la fine del 2016, come prescritto dalla Legge.

¹⁶ Tradotto letteralmente "Ufficio francese di protezione dei rifugiati e apolidi", agenzia di cui si parlerà in seguito.

Inoltre dal momento in cui la domanda viene registrata alla Prefettura, contestualmente nella Piattaforma si apre una richiesta all'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)¹⁷, che interviene per definire il percorso di inserimento sociale, fornendo, se possibile (ovvero se ce ne sia la disponibilità) un'indicazione di alloggio sul territorio.

Per illustrare meglio le competenze e la struttura dell'OFPRA e del CNDA si sintetizzano alcuni aspetti nel box seguente.

OFPRA e CNDA: struttura e organizzazione interna

L'organo competente per il rilascio dello status 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 presso il Ministero dell'Interno, ma dotato di autonomia finanziaria e amministrativa (art. L721-1 e ss. del 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'OFPRA, 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 (Cour nationale du droit d'asile – CNDA), (art. L731-1 e ss.). In tal caso lo straniero ha diritto a un consulente legale e a 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 personalità qualificata di nazionalità francese nominata dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati; una personalità qualificata nominata dal Vicepresidente del Consiglio di Stato, su proposta di uno dei ministri rappresentati nel Consiglio di amministrazione dell'OFPRA.

¹⁷ Tradotto letteralmente "Ufficio francese per l'immigrazione e l'integrazione", agenzia pubblica di cui di parlerà.

4.2 Seconda fase: la valutazione della domanda d'asilo

La Prefettura fatte tutte le verifiche rispetto al nominativo, inoltre, entro tre giorni dalla presentazione del richiedente asilo, la domanda all'OFPPRA per la valutazione. Qualora però la Prefettura riscontri tre elementi, previsti dall'articolo 11 comma 3 punto II della Legge n. 2015-925 del 29 luglio 2015, e cioè dichiarazioni mendaci, motivazioni non pertinenti e indicazioni contraddittorie, allora può decidere autonomamente rispetto al rigetto della domanda e per eventuali provvedimenti o di espulsione o verso la procedura Dublino (secondo una procedura definita "accelerata").

Se la Prefettura trasmette la domanda all'OFPPRA, oltre al modello di domanda, al dossier personale saranno allegati anche tutti i documenti in possesso del richiedente, relativi sia alla situazione familiare, sia ai documenti di viaggio. Inoltre il richiedente dovrà redigere in francese una relazione in cui descrive la propria situazione di pericolo e la propria storia familiare e personale. In quel momento, sulla base anche dell'alloggio individuato dall'OFII il richiedente fisserà il proprio domicilio e quindi il luogo di riferimento per le proprie pratiche.

Si tenga presente che il richiedente da questo momento è in carico allo Stato francese e non potrà lavorare se non trascorsi nove mesi dalla presentazione della sua domanda (a prescindere se sia stato riconosciuto protetto o meno).

Il dossier personale verrà studiato da un funzionario dell'OFPPRA (competente sul territorio di residenza del richiedente) che verificherà anzitutto il paese di provenienza e definirà se la procedura sia "normale" o "particolare".

Nel primo caso fisserà un appuntamento con il richiedente nel corso del quale, oltre a commentare la documentazione prodotta, il richiedente asilo dovrà presentare in dettaglio i motivi della sua richiesta. Si tratta di un colloquio personale e individuale, fatto nella lingua scelta dal richiedente e in presenza, se necessario, di un interprete; inoltre il richiedente può essere anche accompagnato da un avvocato o da un rappresentante di un'organizzazione autorizzata dall'OFPPRA, i quali non potranno intervenire se non dopo l'intervista, con commenti circa la decisione del funzionario, già assunta.

Se la decisione del funzionario è positiva, verrà riconosciuto o lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, come previsto dalle normative europee. Se invece la decisione fosse negativa, il funzionario OFPRA dovrà notificare per iscritto al richiedente l'esito della domanda e dovrà motivare e precisare i contenuti di un eventuale ricorso alla Cour nationale du droit d'asile (CNDA)¹⁸ unica competente.

4.3 Terza fase: il riconoscimento del diritto di asilo e suo diniego

Se, a seguito del colloquio personale la decisione dell'OFPRA risulta essere positiva, il richiedente asilo acquista la protezione dello Stato francese.

Il cittadino straniero può essere riconosciuto "rifugiato" in relazione al rischio di persecuzione a cui è esposto nel proprio paese di origine, per motivi politici, religiosi, etnici o legati all'appartenenza a un gruppo sociale (come le donne a rischio o le richieste di protezione per orientamento omosessuale), oppure può beneficiare di una "protezione sussidiaria" prevista ai sensi del Diritto dell'Unione Europea in considerazione di altre minacce gravi contro la propria vita e la propria persona (per esempio quelle di essere esposto a uno stato di guerra generalizzato all'interno del proprio paese). Il riconoscimento dell'uno dell'altro di due statuti ha un'incidenza sul contenuto della protezione, la differenza principale risiede nella durata del titolo soggiorno che per il rifugiato ha durata decennale e può essere rinnovato, mentre a chi ha ottenuto la protezione sussidiaria viene rilasciato un permesso soggiorno temporaneo per un anno successivamente rinnovabile per un periodo di due anni (in attesa che venga convertito in permesso per lavoro, ad esempio).

¹⁸ Tradotto letteralmente "Corte nazionale per il diritto d'asilo", denominata al momento della sua istituzione "Commission des recours des réfugiés" (Commissione per il ricorso dei rifugiati), è un tribunale francese di diritto amministrativo. Creata nel luglio 1952, è stata poi introdotta dall'articolo L. 731-1 del *Codice di ingresso e di soggiorno degli stranieri e dell'asilo* (CESEDA) in cui si afferma: «la Corte nazionale per il diritto d'asilo è un tribunale amministrativo, sotto l'autorità di un Presidente, un membro del Consiglio di Stato, nominato dal Vice Presidente del Consiglio di Stato». Il CNDA è competente (articolo R733-6 CESEDA) relativamente a: i ricorsi contro le decisioni dell'OFPRA per la concessione o il rifiuto del beneficio di asilo; il controllo giurisdizionale; i ricorsi contro le decisioni di rigetto di una richiesta di riesame.

Nel momento del riconoscimento, la persona protetta dovrà depositare una domanda alla Prefettura del luogo di residenza in vista della emissione del titolo di soggiorno, che verrà, appunto, rilasciato dal Prefetto e fornirà l'accesso al mercato del lavoro sul territorio francese. In quel momento il protetto dovrà lasciare la struttura di accoglienza, salvo che venga lui concesso un periodo ulteriore per l'inserimento alloggiativo o lavorativo.

Il protetto riconosciuto sarà a quel punto posto sotto la tutela dell'OFPPRA che gli assicurerà il rispetto delle garanzie fondamentali riconosciute dal Diritto nazionale, europeo e internazionale, per cui potrà richiedere il ricongiungimento familiare o beneficiare di un ricongiungimento dei minori (fino al massimo di 19 anni di età), potrà accedere al sistema alloggiativo previsto a livello locale, potrà avere un documento di viaggio emesso dalla Prefettura (che gli consentirà di spostarsi) e tutti i diritti di cittadinanza.

Inoltre il richiedente asilo beneficia per se stesso e per il proprio nucleo di una serie di diritti collegati al diritto di rimanere sul territorio francese. Tali diritti valgono anche durante il periodo in cui la sua domanda è in corso di elaborazione. Il richiedente ha diritto a un sostegno finanziario, definito dal 1 novembre 2015 come Allocation pour demandeur d'asile (ADA)¹⁹ il cui importo varia a secondo della composizione familiare e del Centro dove viene alloggiato; tale sostegno non viene versato ai richiedenti asilo che rifiutano un alloggio proposto dall'OFII. Il sostegno economico è stato modificato dalla Legge del 2015, in quanto in precedenza era gestito dal Pole Emploi²⁰, come misura di sostegno per le categorie vulnerabili (in due forme – Allocation temporaire d'attente – ATA e Allocation mensuelle de subsistance – AMS). La razionalizzazione delle procedure e degli Enti che si occupano di asilo ha fatto sì che l'erogazione del contributo venga ora effettuata dall'OFII.

Inoltre viene garantito l'accesso all'istruzione, secondo quanto previsto in Francia come istruzione obbligatoria (dai 6 ai 16 anni): i bambini dei richiedenti

¹⁹ Tradotto letteralmente "Sostegno per il richiedente asilo".

²⁰ Corrispondente dei Centri per l'Impiego in Italia, strutture preposte per l'orientamento e l'inserimento lavorativo.

asilo devono avere accesso alla scolarizzazione in un Centro di accoglienza che sia adeguato anche per l'apprendimento del francese. Il richiedente ha accesso alle cure mediche durante la procedura secondo la copertura universale prevista in Francia. Infine il richiedente ha, come già detto, diritto a un alloggio, nelle strutture alloggiative dedicate ai richiedenti asilo.

In caso invece di decisione negativa circa la richiesta d'asilo da parte dell'OFPPA, il richiedente asilo potrà presentare un ricorso alla Corte nazionale per il diritto d'asilo che valuterà in merito alla procedura utilizzata. Un elemento significativo è che, da un'analisi del Ministero dell'Interno, il tasso di riconoscimento dello status da parte della CNDA fino alla fine del 2014 era molto più alto di quello dell'OFPPA. Tale constatazione ha fatto sì che l'OFPPA rivedesse i propri processi di valutazione e perseguisse un piano di formazione dei propri funzionari.

Durante il ricorso alla CNDA il richiedente diniegato dovrà produrre la prova di altri motivi per rimanere in Francia, altrimenti sarà costretto a lasciare il Paese sotto la minaccia di una espulsione. Qualora anche la CNDA confermasse il diniego, sarebbe possibile utilizzare il dispositivo di aiuto al rimpatrio offerto dall'OFII. Si tratta di un sostegno verso un ritorno dignitoso e assistito che può essere contratto da qualsiasi straniero che si trova in situazione irregolare in Francia e che vuole rientrare nel proprio paese; il sostegno comprende un aiuto amministrativo per la preparazione del viaggio, una presa in carico delle spese di trasporto e anche un aiuto finanziario per sostenere la famiglia (che verrà fornito soltanto al momento della partenza, di importo pari a 650 Euro per adulto, mentre per chi viaggia con bambini può essere aumentato di 350 Euro, e in altre situazioni). In aggiunta, per alcuni paesi sono stati sottoscritti accordi per gli stranieri che hanno fatto la richiesta di ritorno volontario, che possono comprendere un aiuto al reinserimento sociale all'arrivo e uno all'inserimento professionale e uno per l'inserimento economico per la creazione di impresa.

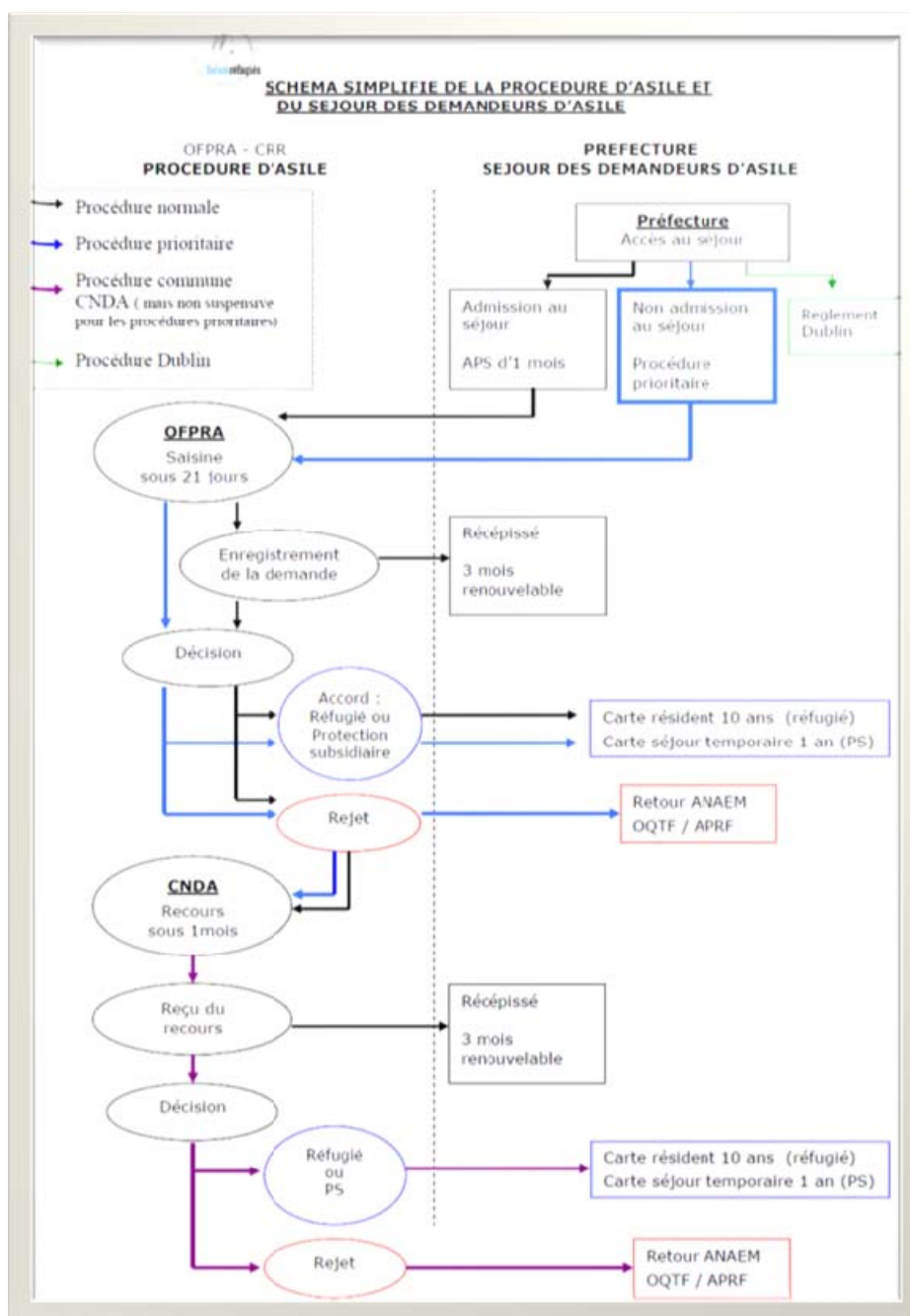
Per coloro che hanno ricevuto un decreto di espulsione, dopo la notificazione del diniego, il richiedente viene inserito in un Centre de Rétention Administrative

(CRA)²¹, in attesa che si svolga il rimpatrio nel paese di origine. Tale pratica avviene con una certa regolarità, ma nella stragrande maggior parte dei casi i richiedenti diniegati vengono semplicemente invitati a uscire dal Paese. Per coloro che invece hanno un trasferimento forzato, esso avviene in modo estremamente rapido: in generale la Prefettura si occupa di prenotare un volo aereo già nell'attesa di ricevere una risposta positiva dalle Autorità del paese di destinazione, e, al momento in cui il ricorrente viene arrestato e c'è l'autorizzazione del paese di provenienza, il viaggio è già programmato, per cui il soggiorno in un CRA di solito non dura più di 12 o 24 ore; il piano di viaggio di norma viene definito la mattina presto, in modo che le Autorità locali possono ricevere il richiedente asilo nel corso della giornata.

Lo schema seguente esemplifica le procedure di riconoscimento dell'asilo così come previsto dopo la riforma del 2015; è stato elaborato dal CIMADE ed è lasciato in francese, senza traduzione, come da fonte originale.

²¹ Tradotto letteralmente "Centro di detenzione amministrativa".

Schema riepilogativo della procedura di asilo in Francia – Dopo la riforma del 2015.



Fonte: CIMADE 2015.

SECONDA PARTE

5. Il sistema di accoglienza francese: aspetti storico-evolutivi

Considerati gli aspetti procedurali dell'asilo con i loro effetti rispetto all'ospitalità e all'alloggio dei richiedenti, nella parte che segue si passa ad analizzare il sistema di accoglienza francese per richiedenti asilo e rifugiati, che riflette molti degli aspetti finora richiamati. Il presente Capitolo è strutturato sostanzialmente in due parti: nella prima si cerca di ripercorrere alcune fasi del sistema di accoglienza degli stranieri, facendo anche riferimento a quanto già descritto nel Capitolo 1; nella seconda parte si passa a considerare come la Legge del 2015 abbia cercato di superare alcuni elementi giudicati negativi, strutturali al sistema stesso.

Le fonti informative del Capitolo sono di carattere secondario: si è lavorato su documenti, testi e rapporti disponibili sia on-line sia nei centri di ricerca visitati.

5.1 I campi e le strutture di accoglienza

Un primo chiaro elemento del sistema di accoglienza è che sono stati due gli specifici spazi predisposti in Francia per alloggiare gli stranieri considerati “a rischio”: prima vennero istituiti e realizzati i “campi di accoglienza” e poi le “case” o le “strutture alloggiative” (che verranno genericamente definiti come “Centri di accoglienza”).

Durante la prima metà del Ventesimo secolo il “campo”, di concezione militare, adatto al trattamento sia dei civili sia degli stranieri, in tempo di guerra e in tempo di pace, è stato il modello più comune e generalmente usato per ospitare nuovi arrivati. A causa della sua flessibilità nelle varie circostanze e a seconda degli obiettivi perseguiti dal Governo, il campo ha avuto ruolo centrale nelle soluzioni alloggiative sia nei territori delle colonie sia nella Francia metropolitana (in francese *France métropolitaine*) per i rifugiati, in particolare dopo la Seconda Guerra Mondiale, ma è stato ampiamente utilizzato per gestire situazioni di crisi anche legate al processo di decolonizzazione. Negli anni Sessanta i campi (come

anche le bidonville che a volte in qualche modo ne rappresentavano un prolungamento) non avevano un posto ufficiale nel passaggio urbano francese, anzi le amministrazioni pubbliche locali hanno facilitato lo sviluppo di nuove forme di alloggio per gli stranieri, come le “abitazioni dei lavoratori” (denominati “foyers”). Tali contesti alloggiativi, riservati agli stranieri, sono stati da subito lo strumento sia di controllo degli immigrati (anche provenienti dalle ex colonie) da parte delle Forze dell’Ordine, sia un intervento sociale di rinnovamento urbano gestito direttamente dal Ministero dell’Interno, attraverso molto spesso intermediari ed enti gestori.

Una categoria specifica di campi per stranieri è quella realizzata a titolo di missione di soccorso e di protezione umanitaria: si è trattato di spazi provvisori che accoglievano persone singole ma molto spesso nuclei familiari, persone in fuga da guerre o da violenze e che sarebbero poi state orientate verso strutture di accoglienza realizzate vicino alle regioni di confine. Del resto, la Francia ha sempre avuto una attenzione peculiare verso i rifugiati, come è stato già descritto nel Capitolo 1: gli esuli sono stati soccorsi perché riconosciuti come cittadini francesi (provenienti dalle ex colonie) o originari di paesi degni di considerazione, anche grazie allo status di protezione (secondo il cosiddetto Statuto Nansen degli anni Venti del Novecento o quello offerto dalla Convenzione di Ginevra dopo il 1951).

Un secondo tipo di campi fungeva da “zona di transito” tra uno spostamento forzato e l’altro e per questo ha fornito un’alternativa al paese di origine o un’anticipazione del futuro paese ospitante. Tale tipo di campi è stato utilizzato quando le Autorità francesi hanno cercato di identificare, classificare un gruppo di profughi o come apolidi o come coloro che hanno perso un rapporto con il paese di origine. I campi sono stati realizzati in specifiche aree e in relazione ai rifugiati che lo hanno composto. A tale proposito Hannah Arendt ha usato il termine di «senza stato solo a metà»²² per qualificare i rifugiati in fuga da un regime che

²² Hannah Arendt, *Le origini del totalitarismo*, (trad. it. di A. Guadagnin, Milano: Edizioni di Comunità 1996), p. 372.

nega loro la cittadinanza e senza diventare cittadini del paese che li ospita. Nella storia francese questo è stato il caso particolare dei rifugiati ebrei tra le due guerre (tra cui la stessa Arendt), ma ci sono stati anche molti altri esempi: il campo degli stranieri è divenuto allora una risposta spaziale che doveva fornire a volte l'accoglienza a volte una partenza rapida verso altre destinazioni. In entrambi i casi la struttura campo rendeva difficile l'inserimento sul posto e nel territorio: è rimasta un'enclave spazio-territoriale di tipo artificiale e un topos innaturale di una collettività costretta a lasciare il suo abituale contesto (dove non potrà più ritornare). Considerando che il paese ospite non voleva in realtà accettarli in maniera duratura sul proprio territorio e vederli naturalizzati, per gli immigrati i campi di accoglienza sono diventati solo un sostituto concreto del paese di origine (Bernardot, 2008).

Ampliando il discorso e cercando un modello di interpretazione più globale della struttura alloggiativa "campo", le Autorità pubbliche hanno potuto utilizzare i campi di accoglienza per ritardare la dispersione di un gruppo riconosciuto come "al di fuori", dal punto di vista razziale o culturale, rispetto ai propri cittadini. In altre parole, come sostiene E. Saïd (2013), si crea un campo per evitare che gli accolti si mescolino con la popolazione; per cui se nel campo vigono altre norme (o vengano sospese quelle di diritto comune) si può spiegarlo in quanto non si tratta di un ingresso nel territorio nazionale ma di una enclave temporanea fondamentalmente rivolta verso l'esterno (e non l'inserimento). Alcuni commentatori (e la stessa Arendt) hanno notato come in Francia questo sia successo nel tempo. Nel descrivere la situazione francese, Marc Bernardot nel 2008 notava l'esistenza di un movimento generalizzato (anche in America del Nord e in Australia), di trasformazione del rapporto con lo straniero, marcato da una cultura del controllo e della difesa, che si traduceva secondo l'Autore in una generalizzata e indurita condizione di accoglienza e di detenzione dei richiedenti asilo. Sulla base di tale movimento, Bernardot vede un'applicazione razionale nella tattica usata dai governi con l'aumento dei dispositivi che limitano la mobilità dei

migranti e le diverse forme di vita, azioni per bloccare l'ingresso di immigrati e rifugiati e richiedenti sempre accettati ma anche denunciati come "indesiderabili".

Il declino della funzione di controllo dell'immigrazione da lavoro attraverso la gestione di Centri di accoglienza non ha significato che le attività di gestione di campi di accoglienza siano scomparse improvvisamente. Dalla fine degli anni Novanta il servizio del Ministero dell'Interno che si occupava di asilo, si è dotato più sistematicamente di prima, di proprie strutture di ritenzione o riallocazione. Nel momento in cui lo Stato francese decise di organizzare un intervento per l'assistenza ai profughi, le misure adottate si sono progressivamente orientate verso l'accoglienza provvisoria di diversi gruppi considerati come esclusi: in tal modo il Ministero ha sviluppato una gestione delle popolazioni entrate in Francia per richiedere asilo, attraverso un parco immobiliare volto però all'espulsione dal territorio. Le prime strutture infatti sono stati i C.R.A. (Centres de Rétention Administrative di cui si è parlato nel Capitolo 3 descrivendo la procedura per coloro che non vengono accolti come protetti), ufficialmente creati per gli stranieri ai quali l'amministrazione non riconosce il diritto di rimanere sul territorio francese e ha deciso di procedere alla loro rimozione forzata. Essi dovrebbero essere utilizzati per organizzare il loro viaggio verso un paese disposto a riceverli, il più delle volte quello di origine.

5.2 L'avvio dell'ospitalità pubblica dei rifugiati

Il dispositivo dell'accoglienza come forma di ospitalità pubblica in particolare per i rifugiati, non appare in Francia che alla metà degli anni Settanta. Prima di allora, orientativamente dal 1950, i rifugiati che arrivavano in Francia venivano accolti dal Service social d'aide aux émigrants (SSAE), che era finanziato dallo Stato ma gestito da organizzazioni come la CIMADE, o da altri organismi specializzati in una categoria specifica di rifugiati (ad esempio dal punto di vista etnico, del paese di provenienza o per la professione). C'erano poi anche alcune organizzazioni religiose o laiche che avevano organizzato propri ostelli. All'epoca non si sarebbe potuto dire che esistesse un sistema di ospitalità pubblica (Massé, 2001) e i

rifugiati erano sottoposti, allo stesso titolo degli stranieri, alla necessità di avere una autorizzazione al soggiorno e una carta per il lavoro. Dopo tre anni di residenza in Francia, veniva loro riconosciuta una Carte pour toutes professions salariées²³, di validità decennale, ma solo a seguito di domanda. Infatti fino alla fine degli anni Sessanta, il protezionismo del mercato del lavoro ha fatto sì che alcuni esiliati (tra cui molti spagnoli) scegliessero per poter lavorare di non chiedere la protezione convenzionale ma di rimanere nell'alveo generale dei dispositivi per gli immigrati. Certo è che all'epoca, i rifugiati ottenevano rapidamente un inserimento lavorativo e avevano facilitazioni in materia di ricerca di lavoro (alcune nazionalità in particolare, come il Laos e certi paesi africani, hanno beneficiato di un regime ulteriormente favorevole potendo accedere al mercato del lavoro senza autorizzazione a lavorare) (Spire, Karen, 2013).

Le strutture che avevano in carico l'accoglienza dei rifugiati nel periodo del maggiore flusso migratorio (tra gli anni 1955 e 1973) secondo Simon (1999) erano fortemente deficitarie, ma lo Stato francese se ne accorge solo nel momento della forte migrazione algerina a seguito della Liberazione (del 1962).

Ricostruendo le tappe principali, Viet (1999) e Bernardot (1999) ricordano che nel 1948 il Ministero dell'Interno si occupò della costruzione di Centri di accoglienza per "indigenti" (persone provenienti dal Nord Africa senza mezzi né risorse); negli stessi anni il Ministero del Lavoro promuove la creazione di Centri e alloggi per "lavoratori stranieri"; nel 1956 viene creata una società mista denominata Société nationale de construction des logements pour les travailleurs algériens en métropole (SANOCOTRAL)²⁴, con il fine di amministrare il patrimonio immobiliare sia dei "francesi musulmani d'Algeria", sia degli "stranieri" in generale. Queste iniziative da una parte fanno sì che vengano assorbite le bidonvilles e gli accampamenti precari, da un'altra fanno entrare gli stranieri nelle iniziative locali di assistenza, e infine, definiscono il modello del foyer come quello adatto ai lavoratori stranieri single. Un'altra iniziativa venne

²³ Tradotto letteralmente "Permesso per tutti i lavori stipendiati".

²⁴ Tradotto letteralmente "Società nazionale di costruzione di alloggi per i lavoratori algerini in Francia".

presa, quella della creazione di cités de transit²⁵, finanziate con il Fondo d'aiuto sociale e dotate di strutture amministrative, educative e sociali, per l'accoglienza di nuclei familiari, per la maggior parte algerini. Tali cités vennero create sistematicamente nelle periferie delle città, secondo logiche di accoglienza selettiva e di controllo di sorveglianza poliziesca.

Nel 1970 fu creato il Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre²⁶ e per la prima volta (visto che i beneficiari dei programmi di intervento non erano solo stranieri) alle attività parteciparono anche esponenti dell'HLM e della SONACOTRA, nell'obiettivo di costruire alloggi per famiglie. Fino al 1974 Viet (1999) sostiene che le politiche dell'abitare in Francia rivolte agli stranieri erano caratterizzate dal principio della "differenziazione" ovvero si costruiva per gli immigrati strutture con norme di confort o minori o specifiche, differenti da quelle previste per le abitazioni dei cittadini francesi. Circa 700 furono gli alloggi costruiti nel 1976 tutti secondo la logica del lavoratore singolo, senza che abbia a carico una famiglia. Secondo Marc Bernardot (1999) è proprio la struttura architettonica così come è stata concepita a produrre un notevole effetto segregativo rispetto all'inserimento sociale.

La nascita del Dispositif national d'accueil²⁷ (DNA) ha avuto luogo solo nel 1975 allorché i poteri pubblici hanno chiesto a un gruppo di associazioni private di prendere in carico l'accoglienza dei rifugiati del Sud Est asiatico che avrebbero ricevuto, in forma leggermente diversa, il trattamento dato ai rifugiati del Cile (a seguito del colpo di Stato del 1973), presi in carico in maniera definitiva. Entra così in vigore un sistema che verrà ufficializzato un anno più tardi da uno specifico Decreto istitutivo: la possibilità di accoglienza in Centri, per i rifugiati e le loro famiglie, in vista di un inserimento in Francia.

Si deve al riguardo ricordare che i profughi del Sud Est asiatico furono l'oggetto di una politica di quote mensili tra il 1975 e il 1984, anche se si trattò di

²⁵ Tradotto letteralmente "città di transito".

²⁶ Tradotto letteralmente "Gruppo interministeriale permanente per l'eliminazione delle baraccopoli".

²⁷ Tradotto letteralmente "Servizio nazionale di accoglienza".

una accoglienza massiccia: i nuovi arrivati erano quasi tutti già passati in un paese di primo asilo (salvo i boat people raccolti in mare) e venivano considerati complessivamente rifugiati e beneficiari in maniera automatica dello status che richiedevano loro stessi. Secondo Spire (2005) i richiedenti venuti dal Sud Est asiatico dovevano attendere in media circa due anni per ottenere un documento di residenza, ma potevano beneficiare di un trattamento eccezionale loro accordato in termini di Aide sociale²⁸ oltre ad avere la possibilità di lavorare. Date le condizioni e considerata la loro provenienza, secondo Jean-Pierre Massé (2001) il DNA è stato favorito dalle Autorità in quanto il tasso di riconoscimento del diritto di asilo per queste persone era pari al 90% e non potevano quindi non prenderli in carico (vale anche il viceversa, visto che sono stati presi in carico, verranno riconosciuti come rifugiati). L'effetto è stato anche che venne sospesa l'immigrazione di nuovi lavoratori stranieri, nel 1974, definendo un percorso di inserimento riservato per i rifugiati. Negli anni successivi altre eccezioni vennero fatte per gli esuli provenienti dal Libano, dalla Polonia, dall'Iran, i quali, proprio in seguito a eventi nel loro paese, avevano riconosciuto il diritto a installarsi e a lavorare in Francia. (Weil, 1991) Si andava quindi sempre più concependo un trattamento differenziato tra "lavoratori immigrati" e "rifugiati politici".

5.3 La definizione del sistema attuale di accoglienza

Con l'obiettivo di prendere in carico l'accoglienza dei rifugiati, lo Stato francese decise di stabilire una convenzione con France Terre D'Asile (FTDA) articolandola secondo un doppio sistema di finanziamento: da una parte i Centri di accoglienza venivano finanziati sulla base di un prezzo giornaliero in funzione del numero dei rifugiati accolti, dall'altra parte FTDA riceveva un contributo forfettario, in base al numero delle persone accolte. Si iniziò a porre la questione

²⁸ Tradotto letteralmente "Aiuto sociale", si deve intendere come l'Assistenza sociale francese, che riunisce tutte le prestazioni sociali erogate a persone che vivono in condizioni di povertà; si distingue in "azione sociale", che comprende l'assistenza sociale, e in tutte le altre azioni per attivare le persone in questa situazione. Tutti i destinatari sono iscritti nel *Répertoire National Commun de la Protection Sociale* (RNCPS) data base nazionale utilizzato per la verifica delle condizioni di ammissibilità.

dell'autonomia dell'organizzazione rispetto allo Stato, e a livello generale, come sottolinea Gérard Noiriel (1991), a partire dagli anni Cinquanta gli organismi di Terzo settore cominciano a sottomettersi alle norme della burocrazia, perdendo il loro carattere militante e di advocacy e divenendo lo strumento privilegiato per lo Stato per assicurare il controllo pubblico della sfera dell'assistenza sociale. Tale situazione venne definita da Dominique Belkis et al. (2004) «connivenza necessaria» tra gli organismi umanitari e lo Stato, che ha spesso rischiato di creare confusione rispetto ai ruoli di ciascuno.

Nel 1985 una nuova convenzione tra FTDA e lo Stato ha allargato la presa in carico dei rifugiati, non considerando solo coloro i quali provenissero dal Sud-Est asiatico, anche perché l'asilo aveva assunto altre caratteristiche nazionali. In particolare il flusso in quegli anni proveniva dai Paesi dell'Africa, dallo Sri Lanka, dalla Turchia, dall'Iran etc., e non aveva più caratteristiche familiari, ma si trattava per lo più di maschi adulti. Iniziano inoltre ad allungarsi i tempi di riconoscimento da parte dell'OFPPRA, collegati all'aumento del numero delle domande.

Il clima generale però stava cambiando, in quanto tenendo presente che i richiedenti asilo allora avevano la possibilità di lavorare, il tasso di riconoscimento dello status si andava progressivamente abbassando e anche nell'opinione pubblica l'immagine del rifugiato non aveva più un riconoscimento indiscusso. Si inizia a mettere in opera una doppia logica di azione: da una parte anestetizzare l'opinione pubblica richiamando la generosità francese e dall'altra squalificare gli stranieri (Fassin, Morice, Quiminal, 1997). Le regole dell'accoglienza produssero nei fatti una frontiera morale tra i francesi e gli stranieri, ammessi all'ospitalità in quanto richiedenti asilo.

5.4 L'istituzione dei Centri di accoglienza per richiedenti asilo – CADA

Nel 1991 vennero istituiti i Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) due mesi dopo aver soppresso il diritto al lavoro dei richiedenti asilo, ma senza abolire i differenti Centri istituiti in precedenza. Per cui i Centres provisoires

d'hébergement²⁹ (CPH) hanno continuato ad accogliere i rifugiati per un periodo, in principio, di sei mesi, e i CADA si occupavano invece dei richiedenti che avevano in corso la procedura di riconoscimento. FTDA partecipò alla definizione dei CADA e anche alla loro organizzazione sul territorio, e ha anche avuto un ruolo importante di coordinamento proprio nella gestione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati e per le misure del loro inserimento, attraverso un finanziamento specifico de l'aide sociale. La stessa funzione fu assunta dal 2004 da Office des migrations internationales³⁰ (OMI), organismo pubblico creato dal Ministero del Lavoro, divenuto nel 2005 l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations³¹ (ANAEM) e nel 2009 l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), di cui si è già detto e si parlerà anche in seguito.

I CADA offrono anzitutto una struttura di accoglienza provvisoria ai richiedenti asilo. Erano di due tipi: "diffusi", cioè appartamenti in palazzi dove i richiedenti risiedono in più gruppi familiari (o singoli) condividendo gli spazi comuni, o "collettivi", cioè strutture alloggiative specifiche di carattere comunitario. Il secondo tipo è quello che è stato sempre il più utilizzato, anche perché può assicurare un accompagnamento maggiore degli ospiti (in termini di assistenza sanitaria, inserimento scolastico, orientamento legale etc.).

Alcuni commentatori analizzando il numero dei servizi erogati, hanno parlato di "senso di colpa" dello Stato nell'aver abolito il diritto al lavoro, cui ha corrisposto la concessione – d'altra parte – di una serie di servizi nei CADA. Di fatto l'effetto è stato quello di dare origine alla politica di gestione dei richiedenti asilo fondata sull'inquadramento e l'istituzionalizzazione. Jérôme Valluy (2009) rileva che un effetto perverso della circolare ministeriale sul diritto al lavoro è l'aver trasformato i richiedenti in lavoratori al nero; un'altra interpretazione vede la stessa circolare come una misura dissuasiva per i "falsi" rifugiati che, impediti

²⁹ Tradotto letteralmente "Centri provvisori di accoglienza".

³⁰ Tradotto letteralmente "Ufficio per le migrazioni internazionali".

³¹ Tradotto letteralmente "Agenzia nazionale di accoglienza degli stranieri e degli immigrati".

dal lavorare, non presentano domanda sperando in una legalizzazione della propria presenza.

Sono anni in cui, se da una parte diminuisce il numero delle richieste, dall'altra l'OFPPRA si organizza e adotta nuove procedure (tra cui la cosiddetta "procédure TGV" che non prevedeva l'intervista al richiedente) che hanno fatto di molto abbassare il numero dei mesi di attesa della decisione e quindi il periodo dell'accoglienza finanziato dallo Stato. Certo è che al momento della loro istituzione, i CADA svolgevano una funzione importante per una serie di "categorie vulnerabili" (definizione che verrà data solo negli anni successivi) e in particolare per nuovi arrivati, famiglie con bambini piccoli, giovani single, persone con problemi di salute, donne sole, richiedenti diniegati.

In anni successivi si perdono i criteri di accesso e Valluy nota che nello spazio indefinito delle regole formali, le «sfocature del diritto³² corrispondono a margini di apprezzamento nell'applicazione di criteri di selezione»³³, per cui l'accesso al sistema di accoglienza implica maggiori probabilità di riconoscimento della protezione sia da parte dell'OFPPRA sia da parte della Corte.

Dal punto di vista degli enti gestori, un effetto degli anni Novanta e dell'aumento dei numeri dell'accoglienza, è stato che le organizzazioni che gestivano i CADA sono diventate molto dipendenti dai finanziamenti ricevuti dallo Stato (soprattutto per pagare gli stipendi del proprio personale). Da altra parte, nate per la difesa del diritto d'asilo e degli immigrati, le stesse organizzazioni sono divenute un attore a sé, che si è via via reso autonomo e che ha partecipato con le altre forze in campo, a conservare o trasformare il sistema stesso.

Negli anni successivi un interessante lavoro di Dominique Belkis, Syros Fraguadalkis e Edith Jaillardon del 2004, dal titolo *Enquete d'asile*, partendo da un'analisi nella regione di Lyon, evidenzia la presenza di una forte tensione tra due criteri di selezione utilizzati alla fine degli anni Novanta. Da una parte gli

³² L'espressione è più sottile e in francese è scritta come "*flou du droit*".

³³ Valluy 2009, p. 248, nostra traduzione.

attori associativi a carattere caritativo (tra cui il Secours Catholique) portatori di una rivendicazione umanitaria che proclama l'imperativo dell'emergenza sociale. Dall'altra parte, altri organismi (tra cui anche COSI) difendono i criteri "politici" nella selezione dei beneficiari dell'accoglienza. Gli autori pensano che sia importante definire ciò che abbia maggior "valore" nella scelta di ogni domanda, avendo come riferimento la Convenzione di Ginevra. Mentre la pratica di quegli anni ha visto che in alcuni territori si è proceduto con una selezione dei "migliori candidati" alla protezione, sostituendosi di fatto ai valutatori della domanda di asilo. Inoltre, secondo una valutazione di Valluy (2009), le organizzazioni che gestivano i CADA facevano parte delle commissioni locali e nazionali d'ammissione, implicate quindi in prima persona per coloro che esse stesse accoglievano.

Da ricordare anche che i rifugiati che non fossero stati presi in carico dal sistema di accoglienza (né da un CPH, né da un CADA, né da un Centro di emergenza), ricevevano un sussidio giornaliero (*allocation d'insertion*) di 9,84 Euro versato loro da ASSEDIC per 12 mesi, poi trasformato in *Allocation temporaire d'attente (ATA)* con un importo pari a 10,03 Euro versato durante tutto il periodo della procedura, e che poi nel 2015 verrà modificato (così come verrà detto nel Capitolo successivo).

Tra il 2000 e il 2002 gli organismi di Terzo settore, a volte sostenuti dagli Enti locali, hanno iniziato a mettere in campo una serie di Sportelli e Piattaforme di coordinamento tra i vari CADA, a livello regionale/dipartimentale/locale. Sempre dal 2000 venne istituito un *Dispositif d'accueil d'urgence spécifique pour demandeurs d'asile*³⁴ (AUDA), gestito da ADOMA in convezione con lo Stato grazie a un finanziamento della *Direction des populations et des migrations*. Di capacità variabile negli anni, tale struttura offriva un accompagnamento legale e un alloggio, soprattutto nei mesi invernali (Furnon-Petrescu, 2004).

Alcuni fatti di cronaca (come il più grande sgombero avvenuto in Francia di una occupazione abusiva nella vecchia sede universitaria a Cachan, vicino Parigi

³⁴ Tradotto letteralmente "Servizio di accoglienza d'emergenza specifico per richiedenti asilo".

nell'agosto 2006, e l'incendio dell'hotel Paris Opéra nell'aprile 2005) hanno contribuito da una parte a un aumento delle risorse per l'accoglienza, e quindi incrementando il numero dei posti letto, e dall'altra all'apertura di due Centre de transit³⁵ gestiti uno da COSI e l'altro da FTDA.

Inoltre dal 2005 lo Stato francese che aveva puntato molto sulle forme di gestione delle strutture alloggiative e dei CADA, fece appello alla società SONACOTRA (poi diventata ADOMA), perché diventi il principale gestore dei CADA. Questa società parapubblica che ha visto diminuire per vecchiaia la propria utenza storica (i lavoratori stranieri single, in genere algerini), iniziò a convertire il proprio patrimonio immobiliare per accogliere rifugiati e richiedenti. In maniera analoga l'AFTAM (Association pour la Formation des Travailleurs Africains et Malgaches, poi denominata COALLIA) è diventata il secondo gestore di CADA. Si cambia così tipo di attore, passando a due grandi organismi non a carattere associativo e tanto meno confessionale.

Nella tabella seguente si descrive l'evoluzione del numero dei CADA e degli accolti raffrontandoli con il numero dei richiedenti asilo tra l'anno 2000 e il 2006.

Evoluzione del dispositivo nazionale di accoglienza e rapporto con i nuovi richiedenti asilo dell'anno in Francia (dati in v.a.).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Numero dei CADA	73	98	151	181	217	239	268
Numero degli accolti nei CADA	3.288	3.799	7.247	7.207	8.246	10.161	11.798
Numero dei dimessi dai CADA	2.244	2.637	3.647	4.988	6.422	9.142	10.305
Nuovi richiedenti asilo	38.747	47.291	51.087	52.204	50.547	42.578	26.278

Elaborazioni da dati Kobelinsky 2010.

Prima di passare ad altri argomenti, si deve precisare che i CADA non sono degli spazi di reclusione come gli istituti penitenziari o i CRA, ma sono pur sempre strutture di confine, rese parte di uno strumento di "accantonamento" degli stranieri, conosciuto dagli stati europei con lo scopo di gestire la popolazione straniera giudicata indesiderabile. I Centri di accoglienza rappresentano un "non

³⁵ Tradotto letteralmente "Centri di passaggio".

luogo” dove i richiedenti attendono: si trovano in una situazione di assistenza all’interno di un reale dispositivo per il controllo, dentro uno spazio che li relega. Per coloro che sono ospitati l’attività principale è quella di aspettare.

Un elemento recente è un aspetto molto sottolineato in particolare da Bernardot (2008) ed è legato alla Legge sulla sicurezza del 2006, la quale impone anche ai CADA di trasmettere alle Autorità di Polizia tutti i dati relativi agli ospiti residenti, in particolare l’entrata e l’uscita dal CADA: con il disciplinato si affermava il principio che le misure assistenziali dovessero essere integrate dalle tecnologie di controllo. L’Autore sottolinea che i ponti tra i due segmenti dell’accoglienza, i Centri di detenzione (CRA) da una parte e i Centri di accoglienza per richiedenti asilo dall’altra (CADA), sono molti e legati non soltanto al cambiamento di stato degli utenti (da richiedenti a diniegati o da residenti legali a senza documenti) ma soprattutto dai principi dell’ospitalità.

5.5 La funzione di controllo e i Centri di detenzione amministrativa – CRA

Gli elementi a giustificazione del controllo e dell’intervento delle Forze dell’ordine nell’accoglienza dei richiedenti, sono (stati) numerosi e dalla fine del 1980 legati alle circostanze e in particolare alle situazioni di contrasto del crimine e del terrorismo, motivi per i quali gli stranieri sono stati concentrati in delimitati spazi urbani. Si consideri che i CRA rimangono di esclusiva competenza delle Autorità francesi di Polizia, e, anche se altri ministeri sono stati sollecitati nella loro gestione, essi mantengono una speciale condizione sovrana che non li rende accessibili, per cui le misure e le tecniche di arresto, il posizionamento e l’espulsione sono anche pratiche svolte attraverso i funzionari della Polizia di Stato.

Dal 1960 la prima sede di un CRA fu disposta in un capannone, al porto di Marsiglia, ma progressivamente la capacità di trattenimento a livello nazionale ha continuato a svilupparsi in parallelo con quella degli altri paesi europei: dai 786 posti del 2002 agli oltre 1.500 nel 2006. Sono stati gli anni in cui i Centri di detenzione si sono riempiti, in particolare nella regione di Parigi, in un clima di

generale internamento degli stranieri utilizzando soprattutto il meccanismo dei trasferimenti per categorie come le famiglie e i minori (un tempo senza che incorressero nell'eventualità di essere rimpatriati). La costruzione di nuove strutture alloggiative e la creazione di altre strutture di detenzione amministrativa (oltre 100 nel 2007), sono stati accompagnati da una parte da un costante abbassamento degli standard alloggiativi, e dall'altra dal perseguimento dell'obiettivo dell'aumento delle quote degli espulsi. Bernardot (2008) sostiene che in quegli anni il Ministero dell'Interno francese avesse assunto una nuova funzione che non gli era originaria, quella di cambiare la propria cultura secolare dell'internamento verso quella della presa in carico segregativa degli immigrati. Le conseguenze del cambiamento sono legate a un lungo periodo di messa alla gogna delle politiche di immigrazione. Gli studi socio-storici (quelli già citati di Bernardot del 2008 e quelli di Clochard del 2007 ad esempio) evidenziano il rapporto di mediazione tra lo Stato e lo straniero, attraverso il territorio, a partire dalla questione dell'alloggio: da una parte attraverso i "campi" (prima) e i "centri" (poi) di accoglienza, i tecnici del Ministero hanno avuto l'opportunità, in tempo di pace, di intervenire in un settore di attività inedito e in più di sviluppare la funzione della conoscenza per mantenere l'ordine e il controllo di tutto lo spazio, attraverso agenzie sociali specializzate nella gestione dell'immigrazione e nell'integrazione (Jault-Seseke, Corneloup, Barbou des Places, 2015).

Secondo il Rapporto 2015 della CIMADE, dal 2010 la Francia si è distinta per un uso massiccio della detenzione delle persone straniere in vista del loro rimpatrio (230.000 persone in totale nel 2015, con un numero di collocamenti in carcere di circa 48.000 detenuti l'anno). Tale pratica ha visto colpire anche persone vulnerabili, minori, malati, donne in stato di gravidanza, vittime di tratta degli esseri umani e richiedenti asilo. In alcune zone, poi, come quella di Calais, nel Dipartimento d'oltremare di Mayotte e in Guyana, l'eccezionale presenza di profughi ha quasi "imposto" la Prefettura locale a operazioni di sfollamento degli accampamenti abusivi proprio utilizzando anche i Centri di detenzione, pratica denunciata da molte organizzazioni umanitarie, in particolare perché in contrasto

con il sancito “interesse superiore” del minore posto in arresto con il proprio nucleo familiare. Come misura di ordine pubblico e sotto l’egida delle operazioni legate alla sicurezza nazionale, una nuova Legge, promulgata il 7 marzo 2016, consente ai Prefetti un’ampia discrezionalità nello scegliere tra il mantenimento nell’accampamento abusivo o l’arresto degli stranieri irregolari per procedere con l’espulsione. La detenzione quindi si caratterizza come alternativa al CADA.

A titolo di esempio nel box seguente si descrive la situazione parigina relativa al bisogno di accoglienza così come è stata rilevata nell’estate del 2016.

La situazione a Parigi (agosto 2016)

Alla fine di maggio del 2016 il sindaco socialista di Parigi Anna Hidalgo ha affermato che verrà costruito un campo di accoglienza, nel Diciottesimo arrondissement, a nord della Città (nella zona di Porte de la Chapelle). Si tratta di un terreno occupato dalla Società di trasporto ferroviario francese, molto vicino al raccordo autostradale periferico. La decisione dell’amministrazione parigina viene a seguito di un lungo periodo caratterizzato da continui afflussi e da sgomberi di aree pubbliche e private occupate dai profughi.

In un articolo comparso sul quotidiano Le Monde il 10 giugno 2016 viene descritta l’ennesima evacuazione di una zona occupata da richiedenti asilo riportando il dato che in un anno 9.127 sono state le proposte di alloggio ai migranti sfollati. Il commentatore aggiungeva però che alcuni degli sfollati sono stati evacuati ben cinque volte, quindi significa che le proposte di alloggio che sono state presentate non erano sufficienti. Sul totale di 2.031 presenti nell’accampamento abusivo, più di 1.000 persone avevano una procedura di richiesta di asilo ancora in corso nell’Ile-de-France, 438 dei quali però – secondo il Prefetto di Parigi – verranno esclusi perché non in regola con la normativa, mentre tutti gli altri che hanno richiesto l’asilo, avrebbero diritto a essere ospitati in un CADA.

Rispetto al luglio 2015 la situazione di emergenza parigina mostra un grande cambiamento: gli sgomberi non sono più accompagnati da un lavoro di orientamento delle organizzazioni specializzate e ancor meno da proposte di alloggio. Dai migranti in occupazioni abusive si presentano solo le Forze dell’Ordine e gruppi di volontario che forniscono cibo, coperte e tende e che cercano di aiutare per le formalità amministrative.

Le autorità pubbliche sono consapevoli che la strada che parte dalla Libia, attraversa l’Italia e arriva a Parigi è diretta (come ha dimostrato la tensione al confine di Ventimiglia e a Mentone, nelle Alpi Marittime, dove venerdì 5 agosto 2016 si è avuta una ennesima dimostrazione di confusione nel momento in cui 140 migranti hanno cercato di attraversare il confine). Secondo gli organi di stampa, tra le 50 e 60 persone arrivano ogni giorno a Parigi, e gli accampamenti precari

si formano in maniera molto rapida e si sta rivivendo lo scenario dell'estate 2015 che ha visto proliferare in Città una serie di accampamenti precari. A temerli è l'amministrazione stessa, per bocca del vicesindaco di Parigi, responsabile in particolare per la solidarietà. Ogni evacuazione di un accampamento, per impedire che si riformi, si traduce nell'edificazione di griglie e di inferriate sempre più alte e robuste tali che impediscono la circolazione all'interno del quartiere. Così nelle stazioni della metropolitana gli spazi già utilizzati come rifugio, ora vengono chiusi e completamente sigillati.

Sempre da fonti di stampa (citate in calce), dal mese di agosto 2015 la Prefettura della Regione responsabile per l'accoglienza degli immigrati, ha smantellato 26 insediamenti e dato riparo a quasi 15.000 persone (assistenza molto apprezzata dai migranti, tanto che solo 80 di loro hanno lasciato la struttura indicata). Appena si diffondono voci di uno sgombero, il numero dei residenti nell'insediamento aumenta perché ormai si sa che con l'evacuazione si ha la promessa di un tetto: un esponente della Prefettura, raccontando dello sgombero del 5 agosto 2016, riferisce che alla data del 22 luglio nell'insediamento erano state censite 1.500 persone presenti, mentre il giorno dell'evacuazione hanno trovato più di 2.600 persone. Per ospitare gli sfollati, la stessa Prefettura ha requisito cinque palestre ma che dovrà presto lasciare in quanto riprendono le attività scolastiche e sportive. La Prefettura che sta cercando delle situazioni stabili, comunica alla stampa che tra 80 e 100 migranti partano ogni settimana verso strutture di accoglienza in provincia.

Nel 2016 dovrebbero essere creati 5.000 nuovi posti di accoglienza temporanea di cui 2.000 solo nell'Ile-de-France e per i quali sono stati già stanziati 216 milioni di Euro. Quello che sembra ancora mancare è un meccanismo di solidarietà tra le varie città, proprio per la ripartizione dei rifugiati nei CADA presenti in Francia: secondo il direttore generale di France Terre d'Asile «nonostante lo Stato abbia fatto tanti sforzi, il nostro sistema è intasato».

Diventa quindi rilevante la notizia che l'Amministrazione comunale rinunci a qualsiasi tentativo di inserimento nel sistema ordinario di accoglienza e punti alla creazione di un proprio "campo di accoglienza" (di antica tradizione) per oltre 2.000 persone, sotto l'egida dell'ACNUR, nell'estrema periferia nord di Parigi.

Le Monde del 02.05.2016, La multiplication des camps de migrants, devenus des outils de médiatisation

Le Monde del 06.06.2016, Evacuation des migrants qui occupaient les Jardins d'Eole, à Paris

Le Monde del 10.06.2016, Que deviennent les migrants évacués des campements parisiens ?

Le Monde del 26.07.2016, Le centre pour migrants à Paris sera déployé sur deux sites

Le Monde del 08.08.2016, A Paris, la police disperse quotidiennement les groupes de migrants

6. I riflessi sull'accoglienza dei protetti internazionali della nuova legge francese sull'asilo

Dopo aver considerato l'evoluzione del sistema di accoglienza in Francia, avendo come riferimento la procedura di riconoscimento dell'asilo, nella presente parte si descrive con un maggior grado di dettaglio la Legge francese Loi n. 2015-925 del 29 luglio 2015 relativa a la réforme du droit d'asile. Essa rappresenta un elemento di contesto importante per comprendere il sistema di accoglienza anche perché si inserisce in un quadro normativo articolato che rimanda a diversi atti: anzitutto alla Costituzione (in particolare al quarto capoverso della Costituzione del 1946 in cui si prevede che sia riconosciuto il diritto di asilo sul territorio della Repubblica a chiunque sia perseguitato in ragione della sua azione a favore della libertà), al CESEDA (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, in particolare al Livre VII – Le droit d'asile) e al Code du travail (Codice del lavoro in particolare gli art. L5423-8 a L5423-14), e a due leggi specifiche sull'immigrazione, che sono la Loi n° 2007-1631 del 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (in particolare il Chapitre II – Dispositions relatives à l'asile) e la Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Il diritto d'asilo è riconosciuto in Francia come diritto individuale e il principio di riferimento è contenuto nella Costituzione del 4 ottobre 1958 attualmente in vigore, in cui, rinviando all'articolo 4 del Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946, si stabilisce che «tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République»³⁶. Non solo, ma con una Decisione³⁷ il Consiglio costituzionale francese ha anche stabilito che esso è «un principio a valore costituzionale» in base al quale, quindi, lo straniero che rivendica l'asilo è autorizzato a soggiornare sul territorio francese fino a quando non ottenga una risposta alla sua richiesta.

³⁶ Tradotto letteralmente: “ogni uomo perseguitato per la sua attività a favore della libertà ha asilo nei territori della Repubblica”.

³⁷ La n. 93-325 DC del 13 agosto 1993.

Come detto nel Capitolo 1, l'asilo è inoltre un diritto tutelato in virtù dell'adesione della Francia alla Convenzione di Ginevra del 1951. La disciplina specifica è contenuta nelle disposizioni del Libro VII del CESEDA³⁸. In particolare, l'art. L711-1 stabilisce che la qualità di "rifugiato" possa essere riconosciuta alla persona che è esposta a una delle minacce sopra descritte o a 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 Statuto. Recependo poi la Direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004, 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" (articolo L712-1 CESEDA); in particolare tale protezione viene concessa qualora la persona sia esposta a una minaccia nel paese in cui risiede (tipo pena di morte, tortura o altre pene disumane o degradanti, pericolo per la sua incolumità a causa di un conflitto interno o internazionale) da parte di autorità (dello Stato di provenienza, di 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, secondo l'articolo L713-2 CESEDA); viceversa, la protezione non può essere riconosciuta allo straniero se ci sia motivo di credere che egli abbia commesso un crimine (contro la pace, di guerra o contro l'umanità, o un grave reato di diritto comune, o azioni contrarie ai principi delle Nazioni Unite), o se la sua attività in Francia costituisca una grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato (secondo l'articolo L712-2 CESEDA). Lo status di rifugiato dà diritto a un permesso di soggiorno di dieci anni rinnovabile, mentre la protezione sussidiaria può essere concessa per un periodo di un anno, rinnovabile.

Come anticipato nei Capitoli precedenti, il 29 luglio 2015 è stata promulgata la nuova riforma del diritto di asilo con la Loi n. 2015-925 relatif à la réforme du droit d'asile, dopo circa un anno di valutazione e revisione della Loi n° 2007-1631 del 2007 (quindi a meno di dieci anni di distanza dalla Legge precedente) e sulla

³⁸ Cfr. art. L711-1 e ss.; art. R721-1 e ss..

base di un progetto di legge presentato dal Governo all'Assemblea nazionale il 23 luglio 2014 (si ricorda che nell'aprile dello stesso anno si era insediato il Governo di Manuel Valls su incarico del Presidente François Hollande).

Da una parte la Legge recepisce nell'ordinamento interno due direttive europee (la Direttiva 2013/32/UE e la Direttiva 2013/33/UE, approvate entrambe dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 26 giugno 2013, il cosiddetto «pacchetto asilo») ma modifica la Legge in vigore con lo scopo di migliorare le garanzie per i richiedenti asilo e velocizzare le procedure utilizzate (con un obiettivo di tempo in media di nove mesi). La Legge quindi non ha solo aspetti organizzativi ma reca diverse modifiche al CESEDA.

Essa è articolata in sette capitoli. Il capitolo I verte sulle procedure di rilascio dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria. Il capitolo II contiene le disposizioni relative allo status di apolide. Il capitolo III riguarda le procedure di esame delle domande di asilo. Il capitolo IV concerne la Corte nazionale del diritto di asilo. Il capitolo V riguarda l'accesso alla procedura d'asilo e l'accoglienza dei richiedenti, parte che riguarda in particolare il presente lavoro. Il capitolo VI è relativo ad alcuni diritti riconosciuti ai protetti (in particolare si prevede di estendere il diritto alla “carta residente” anche al convivente del rifugiato, mentre per i protetti sussidiari si dà la possibilità di avere una “carta di soggiorno temporaneo” di validità biennale dopo il primo rinnovo). Il capitolo VII è relativo ad alcune misure per favorire l'integrazione dei rifugiati. Il capitolo VIII riguarda le disposizioni da applicare nei “territori d'Oltremare”. Infine il capitolo IX contiene alcune disposizioni finali.

L'intento del legislatore francese sembra essere stato quello di rafforzare le garanzie dei richiedenti asilo in tutte le fasi della procedura, in particolare circa il controllo della loro applicazione, le indicazioni sul colloquio con un responsabile dell'asilo e il maggiore impegno nel sostenere le vulnerabilità. Il testo rende generalizzata la sospensione nei casi di ricorso contro le decisioni di diniego dell'asilo. Inoltre stabilisce nuove procedure per l'analisi delle domande che riguardano due aspetti:

- una nuova procedura accelerata, che sostituisce la precedente “procédure prioritaire” e che sarà attuata da (o sotto il controllo di) l’Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi (OFPRA);
- un nuovo procedimento accelerato di ricorso nei casi di contenzioso per la sospensione, anzitutto presso un giudice monocratico della Corte Nazionale di Asilo (CNDA), nell’arco di cinque settimane.

Inoltre, il periodo di giudizio in tempo ordinario per la CNDA, che viene confermata nel suo ruolo di giudice dell’asilo, è di cinque mesi.

Un dispositivo vincolante riguarda l’assegnazione di un alloggio al richiedente asilo in un’altra regione da quella in cui si presenta: in caso di rifiuto della struttura proposta, il richiedente perde il diritto alla prestazione alloggiativa. Per quanto riguarda il tipo di Centro, si prevede che verrà gradualmente generalizzato il modello del Centro di accoglienza CADA. I servizi ricevuti all’interno dei Centri saranno unificati e terranno conto della composizione familiare (argomento che verrà affrontato anche in seguito).

In prima lettura, l’Assemblea nazionale ha introdotto un emendamento con il quale si autorizzava l’accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo anche nel periodo di tempo in cui l’OFPRA non si sia pronunciata sulla domanda di asilo presentata, dopo nove mesi dalla data di presentazione della domanda (modificando il precedente che era di dodici mesi). Inoltre, se il richiedente presenta una domanda di asilo, qualora sia oggetto di una misura di allontanamento, essa non viene abrogata, ma la sua esecuzione è sospesa fino a quando non è stata emessa una decisione sulla sua domanda di asilo. Infine tra i motivi di protezione, l’Assemblea nazionale ha esplicitamente riconosciuto la violenza contro le donne.

Nella discussione parlamentare, il Senato aveva introdotto un articolo aggiuntivo che prevedeva l’obbligo di lasciare il territorio francese per lo straniero

che avesse visto respinta la propria domanda di asilo. Ma tale disposizione è stata eliminata nel testo adottato dall'Assemblea Nazionale.

Nelle parti che seguono si analizzeranno in particolare le disposizioni in materia di accoglienza e l'intervento sociale così come erano previste nella Legge del 2007 e poi, riformate con quella del 2015.

6.1 Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo e dei protetti

Il capitolo V della Legge del 2015 prevede in particolare che nel CESEDA sia introdotta una nuova parte relativa alle regole decise a livello europeo di registrazione delle domande di asilo degli stranieri. In particolare è stabilito che l'autorità amministrativa competente proceda alla registrazione della domanda di asilo e alla determinazione dello "Stato responsabile" per la procedura di asilo, in applicazione del Regolamento (UE) n. 604/2013 del 26 giugno 2013 (cosiddetto Dublino III).

Inoltre tale capitolo prevede un "dispositivo nazionale di accoglienza" dei richiedenti asilo che domandano di beneficiare della protezione internazionale, organizzato in conformità alle disposizioni della Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013 e sulla base dell'esperienza precedente. La vecchia normativa prevedeva infatti un dispositivo di prima accoglienza che si caratterizzava per un insieme di servizi di informazione, orientamento e accompagnamento dei richiedenti asilo, gestito dall'Office français de l'immigration et de l'integration (OFII) e da enti gestori in convenzione, sotto la sorveglianza del Ministero dell'Interno. Rispetto all'alloggio, l'accoglienza era ripartita in 269 Centri (dato del dicembre 2012) chiamati Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) con una capacità complessiva di 21.410 posti disponibili ai quali si aggiungevano i posti di emergenza sempre per richiedenti, allestiti al momento del bisogno.

I CADA devono essere strutture specializzate per l'alloggio dei richiedenti asilo durante il periodo di tempo necessario per esaminare la loro domanda. In tali strutture i richiedenti vengono presi in carico completamente. Sono finanziati attraverso le Prefetture regionali che garantiscono i costi e la loro gestione è

delegata a un'organizzazione o una società selezionata a seguito di una procedura pubblica di offerta.

Nel box seguente si sintetizzano alcuni dati disponibili sull'accoglienza in Francia.

Alcuni dati sintetici sull'accoglienza dei protetti in Francia

Numero di CADA in Francia: 268;

Numero di posti disponibili al 1° gennaio 2015: 25.500;

Previsioni di aumento dell'accoglienza: 41.500 posti in più (5.000 nel 2015, 8.500 nel 2016 e 2.500 nel 2017);

Paesi di provenienza delle domande di asilo nel 2015: Repubblica Democratica del Congo (3.782 richiedenti), Cina (2.497) Bangladesh (2.425) Russia (2.138), Siria (2.072);

Protetti riconosciuti nel 2014: 14.500 persone (dei quali 57% uomini e 43% delle donne e 120 bambini non accompagnati).

Come già si è introdotto nel Capitolo 1, le procedure di accoglienza e la sistemazione alloggiativa dei richiedenti asilo in Francia hanno beneficiato di continui investimenti da parte delle autorità pubbliche a partire dai primi anni del Duemila, in conseguenza dell'afflusso di persone in cerca di asilo (a seconda dei picchi evolutivi, ad esempio durante il periodo dei conflitti nell'ex Jugoslavia). La capacità del dispositivo complessivamente era di circa 15.000 posti nel 2005, aumentati a 41.700 posti a metà del 2013 ma la previsione per il 2017 è di arrivare a quasi 60.000. Si deve tuttavia considerare che i richiedenti asilo ospitati nel 2013 rappresentavano circa i due terzi del totale di aventi diritto all'accoglienza: nel giugno 2012 un rapporto ministeriale evidenziava che il 33% dei richiedenti non aveva cercato o ottenuto una accoglienza. Inoltre, gli alloggi dedicati ai richiedenti asilo sono sempre stati concentrati in alcune regioni e città francesi, di solito nei pressi delle Prefetture regionali che rappresentavano anche operativamente il punto di accesso alla procedura.

In un rapporto dell'Assemblea Nazionale presentato nell'aprile 2014 (da due deputati Mme Jeanine Dubié e M. Arnaud Richard), la capacità di accoglienza

dedicata veniva dichiarata insufficiente, nonostante gli sforzi compiuti dal sistema dei CADA. Nei 264 centri era previsto per le persone alloggiate un aiuto amministrativo e giuridico per la procedura di asilo, un sistema di orientamento sociale, soprattutto in termini di salute e istruzione dei bambini, ma anche attività di gruppo e sessioni di informazioni o di “gestione dell’attesa”.

Nella legge di pianificazione per la coesione sociale adottata nel 2003, era già stato previsto di aumentare la capacità dei CADA per arrivare a 20.000 posti nel 2007, un aumento di quattro volte rispetto al 2003. Negli anni seguenti, l’espansione della capacità dei CADA ha contestualmente costretto a estendere le possibilità di alloggi di emergenza. Solo nel 2012 il Governo prese la decisione di riaprire un numero significativo di posti CADA: al dicembre 2013 il sistema si veniva a configurare con 268 CADA, 22.890 persone ospitate e un tasso di occupazione che raggiungeva il 98% della capacità. Il dispositivo nazionale di accoglienza poteva contare anche su 246 posti in centri di transito e 33 posti al Centro di accoglienza e orientamento per i minori non accompagnati richiedenti asilo (CAOMIDA).

I due deputati firmatari del Rapporto per il Ministro dell’Interno, concludono la loro introduzione dicendo: «più efficienza, più trasparenza, più sostegno: ben ristrutturato, il nostro asilo offrirà gli aventi diritto un “contratto” di accesso a una Francia degna e che protegge. Noi crediamo che l’asilo così riformato possa tornare a essere comprensibile per la maggior parte dei nostri cittadini che hanno bisogno di capire come funziona la Legge e come si applica in maniera trasparente»³⁹.

Certo è che l’accoglienza dei protetti in Francia dal 2007 in poi ha subito forti pressioni legate all’incremento esponenziale dei flussi migratori, raggiungendo un livello di inefficacia tale da definire il sistema di asilo precedente «la riforma disfunzionale», in termini di slittamento dei tempi delle procedure e crisi del sistema alloggiativo. In particolare la durata della procedura di riconoscimento da parte dell’OFPRA e della CNDA, ma anche il trattamento amministrativo per la

³⁹ Assemblée Nationale, Rapporto Dubié e Richard, 2014, pag. 35, nostra traduzione.

parte di competenza delle Prefetture, secondo i testimoni privilegiati intervistati, sono state la causa principale dei ritardi registrati negli ultimi cinque anni.

Infatti, la Legge del 2007 prevedeva che il richiedente, prima di depositare la domanda all'OFPPRA, dovesse presentarsi indicando un indirizzo di riferimento, che poteva essere il Centro di accoglienza oppure il domicilio di un'organizzazione. Secondo il Rapporto del Coördination française du droit d'asile relativo al 2012, l'intervallo di tempo per compiere l'operazione di domicilio poteva variare da pochi giorni a più di cinque mesi a seconda del luogo in cui il richiedente decideva di installarsi. Una volta avuto un indirizzo di domicilio, il richiedente asilo avrebbe potuto avere un appuntamento presso la Prefettura. Anche in questa fase si sono registrate differenze in base ai territori e al metodo organizzativo adottato per la prima accoglienza dei richiedenti da parte della Prefettura, aspetti che hanno influenzato l'accesso alla procedura. Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, il periodo di preavviso dato dalla Prefettura ai richiedenti era in media di 22,93 giorni nel 2012 (in miglioramento rispetto al 2011, quando era di 24,07 giorni) ma con ampie differenze a seconda delle località: ad esempio il tempo per ottenere un appuntamento dalla Prefettura di Essonne era di 2 giorni, 16 giorni a Moselle, 20 giorni a Seine-Saint-Denis e 99 giorni a Lille. Le Prefetture, ricevuta la domanda, avevano tutte però 15 giorni di tempo per decidere l'ammissione provvisoria a restare in Francia. Ciononostante, anche rispetto a tale decisione, le scadenze variavano notevolmente tra i territori: secondo una indagine OFPPRA, a fine 2012, il tempo medio per l'esame di una domanda di asilo che tenesse conto di tutte le procedure necessarie, era pari a 186 giorni. Questo periodo era altresì in aumento parallelamente alla crescita del numero delle domande di asilo, nonostante un significativo rafforzamento delle strutture proposte. In quegli anni è stata anche registrata una proroga dei termini previsti per le "procedure prioritarie" (anche se la durata di tali procedure, giustificata dalla natura della domanda, fosse in teoria di 15 giorni secondo la Legge, che veniva regolarmente superata): se si fa riferimento alla Prefettura di Moselle, ad esempio, il tempo necessario per completare l'esame di una domanda

d'asilo come procedura prioritaria, è stato stimato in quattro mesi dal momento in cui il ricorrente compare per la domiciliazione e quello in cui riceve la decisione da parte dell'OFPPRA. Riguardo i tempi, la durata del giudizio in contenzioso di appello alla CNDA negli ultimi cinque anni è sempre rimasta elevata, anche se dal 2013 si è evidenziato un miglioramento. La durata complessiva delle procedure, eccessivamente lunghe, tuttavia, porta a molte conseguenze: le persone dopo aver presentato richiesta rimangono a lungo sul territorio senza comprendere i ritardi amministrativi, la presa in carico è sempre stata lunga e il funzionamento delle strutture preposte era – chiaramente – in grande sofferenza.

Dal punto di vista dei destinatari, tra le persone ospitate nei CADA, la quota di rifugiati riconosciuti o beneficiari di protezione sussidiaria è stata stimata 8% nel 2013 e 9% nel 2014. Secondo la nuova Legge, i beneficiari di protezione internazionale possono restare nei CADA per un periodo massimo di tre mesi, rinnovabile una sola volta, dopo aver ricevuto la notifica con lo status o con la protezione sussidiaria. Gli operatori avvertono che la gestione delle uscite dai CADA è una attività necessaria anche se spesso si rileva molto difficile sia nei casi in cui la persona che ha ricevuto protezione internazionale si trova ad affrontare importanti difficoltà nel trovare alloggio, sia per coloro i quali è stata respinta la domanda di protezione ed è quindi necessario trovare un alloggio di emergenza.

Il dato relativo al 2014 fornito dall'OFPPRA mostra che l'uscita è in media di tre mesi dopo aver ricevuta la decisione: i gestori dei Centri riscontrano grandi difficoltà per accompagnare un rifugiato a un'altra sistemazione alloggiativa. Evidenze di ricerca mostrano il fatto che i rifugiati dal CADA passano spesso in strutture ricettive per l'emergenza a carattere generale e/o in luoghi di fortuna.

Facendo riferimento al 2013, il costo medio giornaliero a livello nazionale del CADA era di 24,43 euro (e la media teneva conto del costo dei CADA e dei centri di transito e rifugio e di quelli per minori richiedenti CAOMIDA), su un bilancio complessivo di 190 milioni di Euro; tra i costi rientrano le spese per l'alloggio e il vitto, il sostegno economico (Allocation mensuelle de subsistance che varia a

seconda se l'accoglienza sia collettiva, individuale o mista) e il sostegno sociale e amministrativo.

Coordination française du droit d'asile nel suo Rapporto reso pubblico nel febbraio 2013 evidenziava diversi malfunzionamenti nell'allora sistema di primissima accoglienza. La prima fase alloggiativa si caratterizzava in Francia per l'intervento di molti attori, non necessariamente coordinati tra loro e questo probabilmente ha fatto sì che il percorso del richiedente asilo venisse fatto in modi molti diversi sui territori. Il primo contatto con il richiedente asilo risulta determinante e il ruolo della Prefettura che gestisce le questioni relative al diritto di asilo, è fondamentale soprattutto nei contesti dove, per la gestione dell'accoglienza, l'Autorità deleghi la sistemazione ai servizi statali territoriali responsabili delle politiche sociali, che hanno approcci e modalità differenti. Si deve anche tener presente che in differenti banche dati venivano caricati i dati relativi al controllo amministrativo e sociale e in altre quelli relativi all'orientamento dei richiedenti asilo nel Centro che li ospitava. La presa in carico del sussidio economico (ATA) era del Centro per l'impiego (Pôle emploi) che dipende dal Ministero del Lavoro. La molteplicità degli attori e la loro dispersione nel territorio richiedeva passaggi anche complicati per i richiedenti asilo che dovevano spostarsi dalle strutture alloggiative, alla Prefettura, alla banca dati, all'OFII, all'OFPRA, al CNDA, all'agenzia Pôle Emploi. Tutto ciò ingenerava conseguenze nei costi e nella qualità degli aiuti. Inoltre la situazione più particolare era per coloro i quali sono ospitati in strutture di emergenza (che, nel 2013, rappresentavano il 70% del totale degli accolti) con aspetti di disuguaglianza e mancanza di equità, rispetto ai servizi loro erogati.

Inoltre, per accedere alla procedura di asilo, i richiedenti dovevano avere una residenza e per questo motivo, una disposizione del 2012 ha consentito alle organizzazioni (autorizzate dalla Prefettura) di ricevere un finanziamento (la cosiddetta "fornitura 2") se avessero concesso il domicilio a più di 10 richiedenti asilo al mese. Tuttavia la situazione si è andata complicando, perché, a seconda delle Regioni e dei Dipartimenti, i ritardi nell'espletamento delle pratiche

amministrative, ha portato alcune organizzazioni, a volte su richiesta dello Stato, a non concedere il domicilio ai richiedenti asilo, realizzando liste di attesa o indirizzando verso Dipartimenti vicini. Le organizzazioni di Terzo settore evidenziavano anche disparità nella gestione di servizi domiciliari e nei sistemi organizzativi pubblici (risposte a quesiti, appuntamenti, liste di attesa etc.). Il Rapporto denunciava quanto la politica di accoglienza dei richiedenti asilo soffrisse in quegli anni di disallineamenti tra le esigenze e l'offerta disponibile, a causa del maggiore flusso di richiedenti asilo, soprattutto nei tempi di elaborazione territoriale delle fasi della procedura.

Il sistema prevedeva che il richiedente asilo fosse ospitato principalmente sul luogo di arrivo o là dove avesse presentato la domanda di asilo. In tal modo, la distribuzione dei richiedenti asilo risultava essere molto diseguale sul territorio: ad esempio l'Ile-de-France accoglieva quasi il 40% del totale e la regione Rhône-Alpes il 18%, quindi il resto della Francia poco più del 40%. A eccezione delle strutture di accoglienza a carattere emergenziale che sono gestite direttamente dal Ministero (per un complessivo numero di 2.160 posti, chiamate "AT-SA"), la grande maggioranza delle strutture veniva gestita a livello locale, da parte dei Prefetti. L'OFII era responsabile per l'orientamento dei richiedenti asilo rispetto a una parte limitata di posti nei CADA, in particolare svolgeva un'azione di informazione sulle offerte di lavoro disponibili al livello nazionale, tuttavia difficilmente i nuclei familiari ospitati nelle strutture accettavano di spostarsi in un altro Centro per rispondere a una offerta di lavoro. Ciò aveva ripercussione proprio sui servizi per l'Impiego e sulle strutture scolastiche, che hanno visto una pressione molto forte di nuovi utenti (ad esempio le regioni Rhône-Alpes o Moselle) in maniera rapida.

Nelle due parti che seguono si approfondirà in particolare le caratteristiche dell'intervento sociale e socio-assistenziale offerto dagli Enti gestori nei CADA e gli elementi di superamento delle problematiche rilevate nel sistema alla fine del 2014.

6.2 L'intervento sociale nei CADA

I CADA fanno parte del complesso sistema dei servizi sociali e socio-sanitari che in Francia sono organizzati secondo un loro regolamento specifico, il Code de l'action sociale et des familles (CASF), il quale definisce la gran parte degli aspetti di gestione dei Centri. Il CASF definisce alcuni aspetti dell'intervento, ad esempio: il rapporto tra operatori e utenti in un CADA deve essere pari a un operatore a tempo pieno ogni 10/15 persone prese in carico; gli operatori devono avere per almeno il 50% una formazione in servizio sociale e assumono il compito di "accompagnamento sociale". L'intervento sociale prende due forme: anzitutto un aiuto amministrativo e legale relativo alla procedura dell'asilo, e si caratterizza come sostegno sociale soprattutto in termini di accesso alle cure sanitarie, scolarizzazione e altre attività e iniziative di informazione o di "gestione della crisi". Il compenso giornaliero riconosciuto agli enti gestori dei Centri di accoglienza è diminuito nel tempo, è passato da 26,10 Euro a persona al giorno nel 2010 a 24 Euro nel 2013, per un budget globale che superava i 200 milioni di Euro. Le strutture hanno centralizzato alcune funzioni di supporto, per ridurre i costi, ma le stesse segnalano anche che esistono alcune disparità tra le Regioni rispetto al compenso giornaliero e alle modalità di finanziamento, anche in considerazione della varietà tipologica delle persone assistite.

Sempre dal punto di vista della pratica professionale, i diniegati, che rimangono nei Centri anche dopo la decisione negativa rispetto all'asilo, hanno rappresentato un problema per cui, negli ultimi anni, si è dovuto fissare delle priorità per l'accesso ai CADA, privilegiando soprattutto le persone con figli minori o quelle con problemi di salute (considerati vulnerabili). Secondo il regolamento, l'accesso ai CADA è per i richiedenti asilo, per cui i "dublinati" e coloro che accedono alla procedura speciale di asilo, non possono entrarvi. Coloro che pur avendo diritto non possono accedere a un CADA per mancanza di posti, oppure per questioni legate al loro permesso di soggiorno, possono però essere accolti nei posti di emergenza (Hébergement d'urgence dédiée aux demandeurs d'asile – HUDA), cioè nelle forme di ospitalità, in strutture alberghiere, che

garantiscono l'alloggio ma senza una effettiva presa in carico di tipo sociale, se non della domanda di asilo e per l'accesso alla Piattaforma PADA. Nonostante abbiano il carattere di straordinarietà, gli HUDA sono strutture sempre piene, in particolare nella Regione Ile-de-France, anche perché hanno un costo inferiore rispetto ai CADA: nel 2013 ogni notte veniva pagata dallo Stato centrale, 16,50 Euro. Inoltre esiste un altro dispositivo di emergenza gestito dalla società Adoma, nelle regioni a più alto impatto di richieste di asilo, per un complessivo di 2.160 posti in strutture per lo più collettive (dato sempre riferito al 2013).

Venendo all'intervento sociale, come è stato già specificato nel Capitolo 3, ottenuta una forma di protezione, l'OFPRA rilascia i documenti necessari per avere un permesso di soggiorno, della durata di 10 anni per i rifugiati e di un anno rinnovabile per i beneficiari della protezione sussidiaria. Le persone protette godono quindi di un certo numero di "diritti amministrativi" e sociali, che sono:

- diritto al lavoro e alla formazione professionale;
- accesso ai sostegni finanziari della caisses d'allocations familiales;
- accesso alla copertura sanitaria di base e specialistica;
- accesso alla procedura del ricongiungimento familiare;
- aiuti per la casa e/o accesso alle case popolari;
- accesso a percorsi di integrazione organizzati dall'OFII.

Proprio come coloro che emigrano per motivi lavorativo-professionali o familiari, i beneficiari di protezione, dopo aver ottenuto il permesso di soggiorno, sono convocati dall'OFII per la firma di un Contrat d'accueil et d'intégration (CAI)⁴⁰. Tale contratto prevede una visita medica di base, il rilascio di un permesso di soggiorno, una formazione civica e un corso di lingua francese (français langue d'intégration – FLI), oltre a una intervista valutativa e un bilancio delle competenze individuale.

⁴⁰ Tradotto letteralmente "Contratto di accoglienza e integrazione".

Il percorso di integrazione è solo teorico, purtroppo, in quanto l'esperienza mostra una serie di condizioni di svantaggio dei richiedenti che in un periodo tra i tre e sei mesi, avuto il permesso di soggiorno, dovrebbero lasciare il Centro di accoglienza. In particolare infatti emergono aspetti che incidono pesantemente sulla capacità di integrazione, ad esempio: l'assenza di risorse in termini di capitale economico e umano-sociale, la dipendenza dall'aiuto statale, la scarsa conoscenza del francese e il basso livello di scolarizzazione iniziale. Tutto ciò rappresenta condizioni di forte disagio in termini di handicap nell'accesso al mercato del lavoro e nei percorsi di integrazione sociale. Anche per questa specifica fattispecie la Legge sull'immigrazione del 20 novembre 2007 disponeva una stretta integrazione tra attori istituzionali competenti in termini di accompagnamento personale: «L'étranger qui a obtenu le statut de réfugié [...] et a signé le contrat d'accueil et d'intégration [...] bénéficie d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement. À cet effet, l'autorité administrative conclut avec les collectivités territoriales et les autres personnes morales concernées ou souhaitant participer à cet accompagnement une convention prévoyant les modalités d'organisation de celui-ci»⁴¹.

Per fornire un accompagnamento rivolto ai casi più vulnerabili, il Ministero ha promosso un dispositivo specifico di accoglienza: si tratta dei Centres provisoires d'hébergement CPH (Centri provvisori di alloggio) che sono dei Centres d'hébergement et de réinsertion sociale CHRS (Centri di alloggio e di reinserimento sociale) specializzati, previsti dall'articolo della Legge 345-1 del CASF, e che hanno l'obiettivo di favorire un percorso di inserimento di coloro che vi risiedono. Essi sono finanziati dal programma 104 – Intégration et accès à la nationalité française, che aveva un budget di circa 12 milioni di Euro nel 2012, e un costo medio al giorno di 29,7 Euro per posto-letto. Lo strumento programmato

⁴¹ Tradotto letteralmente “Lo straniero che ha ottenuto lo *status* di rifugiato [...] e firmato il contratto di accoglienza e di integrazione [...] beneficia di un sostegno personalizzato per l'accesso al lavoro e l'alloggio. A tal fine, l'autorità amministrativa ha sottoscritto un accordo circa gli aspetti organizzativi, con le autorità locali e le altre persone giuridiche interessate a partecipare a tale sostegno”.

consta di 28 centri con una capacità totale di 1.083 posti, dei quali solo il 10% delle persone residenti ottiene ogni anno la protezione internazionale. In considerazione delle limitate disponibilità, l'accoglienza nei CPH è riservata ai rifugiati che abbiano difficoltà particolari di inserimento.

Oltre ai CPH, nel tempo si sono sviluppati una serie di progetti a carattere locale, cofinanziati ad esempio dal Fondo Europeo per i Rifugiati, o da fondi nazionali (quali Fonds de solidarité pour le logement – FSL o Aides au logement temporaire – ALT), che hanno in alcuni casi assunto la veste nazionale (come il progetto RELOREF sostenuto da FTDA e quello ACCELAIR, del Forum Réfugiés-COSI). Generalmente la visibilità di queste iniziative è molto limitata e non si ha né una mappatura dei progetti (anche se sembra che la metà di tutti i progetti sia concentrata nell'Ile-de-France) né un effettivo coordinamento statale per gli stessi.

Gli aspetti dell'intervento sociale, definiti all'interno dei Centri di accoglienza, rappresentano il quadro di contesto che non è cambiato negli ultimi cinque anni, neanche a seguito della Legge del 2015. Ci sono però state modificazioni di alcuni aspetti della procedura che hanno avuto un impatto anche sul sistema di accoglienza e che verranno descritti nelle parti che seguono.

7. Conclusione: crisi europea dei rifugiati o crisi delle società di accoglienza?

In Francia la Legge n. 2015-925 del 29 luglio 2015, come più volte ricordato, ha rappresentato una grande riforma su molti aspetti dell'asilo: nasce sotto l'impulso di Direttive europee promosse in particolare tra il 2011 e il 2013 e persegue l'intenzione di rafforzare le garanzie offerte ai richiedenti protezione anche accelerando le procedure relative alla presentazione delle domande. La Legge risponde anche al superamento di una serie di disposizioni che erano state dichiarate non conformi non solo al diritto comunitario ma anche alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nelle intenzioni del legislatore si vorrebbe andare oltre gli obiettivi del rispetto del diritto europeo e realizzare una complessiva riforma del sistema, che in parte compensi l'insufficienza delle risorse rispetto allo straordinario flusso di richiedenti e all'alto tasso di attesa nelle procedure.

Come è stato ricordato nei Capitoli precedenti, la nuova Legge è stata preparata sulla base di molti rapporti parlamentari, lavori preparatori ed è stata altresì oggetto di molti pareri con differenti Consultazioni (quella la Commissione per i diritti dell'uomo ad esempio) prima di essere esaminata in Parlamento attraverso una procedura accelerata. Superato il disaccordo tra il Senato e l'Assemblea Nazionale su alcuni punti, il testo è stato adottato in lettura definitiva da parte dell'Assemblea Nazionale senza alcun veto da parte della Corte Costituzionale in quanto si è tenuto conto dell'importanza del diritto fondamentale all'asilo.

Nel presente Capitolo conclusivo si tenta di riflettere su alcuni elementi in termini di valutazioni ex-ante delle scelte politiche effettuate dal Governo francese in materia di accoglienza dei protetti internazionali quale frutto del lavoro di campo svolto tra l'ottobre 2015 e l'agosto 2016 in particolare nella città di Parigi.

7.1 Una valutazione ex-ante della nuova Legge sull'asilo in Francia

Anzitutto lo spirito generale della Legge è fortemente marcato dal contesto di austerità finanziaria nella quale è stata scritta e viene quindi da pensare a come si possa riuscire a ridurre i tempi di attesa per la richiesta di asilo attraverso la nuova procedura che ha istituzionalizzato le Piattaforme PADA. Nelle intenzioni si tratta non soltanto di un meccanismo di tutela dell'interesse del richiedente che possa accedere più rapidamente alla protezione, ma dovrebbe permettere allo Stato francese di realizzare economie importanti e una migliore distribuzione delle risorse per il sistema di accoglienza.

Da altro punto di vista, proprio i nuovi sistemi di controllo e di analisi delle domande rischiano di far diminuire le garanzie accordate agli stranieri richiedenti protezione, che sono sempre più oggetto del pesante clima di sospetto all'interno del Paese. Secondo le opinioni raccolte attraverso interviste agli operatori, il basso tasso di riconoscimento della protezione, unito all'impossibilità di presentazione della domanda da parte di coloro che arrivano da paesi considerati "sicuri", non è altro che lo specchio di un Paese che accoglie tutti formalmente, ma poi aiuta nell'integrazione solo pochi e allontana il più rapidamente possibile coloro che hanno ricevuto un diniego. Anche sulla base delle considerazioni dell'indagine di campo, la Legge che si presenta come una riforma di grande respiro, ha al cuore la procedura di richiesta di asilo e le condizioni di accoglienza e di alloggio dei richiedenti, e pertanto non si occupa dei titolari (coloro i quali hanno ricevuto lo status di rifugiati o sono stati dichiarati "protetti sussidiari" ma fanno fatica a inserirsi) né dei diniegati (ossia chi non è stato riconosciuto titolare di protezione nelle due forme appena ricordate, e presenta formale ricorso rispetto alla decisione alla Corte Nazionale per il Diritto d'Asilo e può pertanto rimanere sul territorio francese).

Alcuni autori, tra cui Sabine Corneloup, docente a l'Université de Bourgogne Franche-Comté, sottolineano alcuni "buchi" della procedura. Un primo esempio riguarda la valutazione della vulnerabilità di un richiedente sia da parte delle Prefetture sia da parte dell'OPFRA: non sono state infatti definite le modalità

particolari di esame di domande presentate da coloro ai quali viene riconosciuto una condizione di grave fragilità, né è stata indicata alcuna priorità nella procedura “accelerata” o piuttosto in quella “normale”. Per informazione, ai sensi dell’articolo L. 744-6 del CESEDA, sono considerate persone vulnerabili «i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime di traffico di esseri umani, le persone con malattie gravi, le persone con disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di abuso psicologico, fisico o sessuale, come la mutilazione genitale femminile»⁴².

Un altro aspetto riguarda la distinzione nell’accesso alla procedura tra richiedenti già presenti sul territorio o coloro che si presentano alla frontiera e chiedono un’autorizzazione a entrare in vista della registrazione della propria domanda d’asilo, la cui competenza è del Ministro incaricato dell’immigrazione ma può essere gestita dagli Uffici di frontiera solo nel caso di un rifiuto fondato e su una minaccia grave per l’ordine pubblico. Peraltro il contenuto in termini decisori circa la minaccia grave è di competenza del Giudice amministrativo di diritto comune (su questo aspetto, si deve considerare che non si è raggiunto l’accordo tra il Senato che avrebbe voluto trasferire la competenza alla Corte Nazionale, e l’Assemblea Nazionale che ha invece approvato l’azione del magistratura amministrativa locale).

Due altri elementi contenuti nella Legge vengono da una parte valutati in termini positivi e dall’altra ingenerano sospetti e difficoltà. Si tratta anzitutto del diritto riconosciuto ai membri dei nuclei dei beneficiari di protezione (in particolare di protezione sussidiaria) circa la nozione di “famiglia allargata” che comprende il circolo di persone che possono beneficiare di un diritto al ricongiungimento familiare e avere quindi un titolo di soggiorno (includendo ugualmente sia i partner, sia le unioni civili anche quelle non registrate, sia il concubinato) e la Legge inserisce un articolo relativo all’insieme delle disposizioni applicabili agli apolidi che migliorano la propria visibilità all’interno

⁴² Nostra traduzione.

del sistema asilo i cui diritti vengono riconosciuti dalla Convenzione di New York del 28 settembre 1954 (sottomessi peraltro alle decisioni assunte dall'OPFRA). Proprio in questi casi le preoccupazioni che si manifestano, riguardano il sistema di accoglienza, ossia la possibilità di alloggio che garantisca l'unità familiare e quote riservate di posti per gli apolidi. Tuttavia dalla attività di ricerca emerge che non sembra esistere una pratica consolidata su tali fattispecie.

Da altro punto di vista, Alexis Spire (2012), direttore di ricerca presso il Centre national de la recherche scientifique (CNRS), analizzando la presenza dei migranti in Francia, ritiene che la generale crisi economica con la continua soppressione di posti di lavoro abbia contribuito a diminuire gli effetti positivi del sistema di accoglienza e che l'attuale crisi dello Stato sociale è principalmente il risultato di una politica "delle casse vuote" ("politique des caisses vides" è l'espressione usata)⁴³, di risultati raggiunti attraverso tagli amministrativi a voci di spesa qualificate come esagerate che hanno generato non solo una crisi del finanziamento dei servizi ma soprattutto la legittimazione di deroghe alle misure standard definite dall'amministrazione pubblica. Secondo Spire la sfida più importante è quella volta a ottenere una rifocalizzazione del controllo statale sui servizi erogati da Enti terzi, nella speranza che un giorno la paura dello straniero cambi di segno.

Su altro versante anche alcuni organismi di Terzo settore (tra cui la CIMADE e la LDH) si sono mobilitati perché dato il continuo e crescente flusso di domande di asilo, esso non inficiasse una graduale attuazione della riforma. L'Ile de France è sicuramente la realtà particolarmente più evidente proprio se si vuole analizzare il "percorso a ostacoli" che la nuova normativa impone ai richiedenti: nella regione, a causa del peso rilevante di azioni ricadute sulla Prefettura, è a tutti evidente l'impatto significativo visibile sulla città di Parigi in termini emergenziali di accoglienza/occupazione di spazi pubblici che, come ha mostrato

⁴³ In sintesi si tratta di un'azione pubblica volta a limitare o ridurre le entrate dello Stato, attraverso una diminuzione delle tasse in particolare verso coloro che sono proprietari di capitali, ampliando il deficit di bilancio; in altre parole, si promuove o addirittura si provoca una crisi della finanza pubblica in ragione del consenso elettorale (Guex, 2003).

anche l'indagine di campo, vengono affrontate dall'amministrazione locale con scelte "di tipo emergenziale nell'emergenza", programmando l'apertura di campi. Ma anche in altre parti del Paese, nonostante il Ministero dell'Interno abbia garantito risorse aggiuntive, ci sono differenze molto marcate proprio nell'accesso al sistema a causa delle differenti modalità di gestione degli Sportelli e delle Piattaforme PADA. Rimanere in Francia senza riuscire ad avere la possibilità di registrare la propria domanda di protezione nei tempi indicati, pone le persone richiedenti asilo in condizioni di irregolarità e a rischio di arresto ed espulsione, senza inoltre considerare le situazioni precarie in cui vivono per mancanza gli alloggi e di accesso al sistema sanitario. L'azione specifica di molti volontari è stata quindi, non solo di sostenere materialmente gli stranieri, ma anche quella di aiutarli nella procedura e nella preparazione all'intervista con l'OPFRA e – nel caso di diniego – indicare loro il funzionamento della Corte. L'informazione è stata la pratica più importante per far apprendere ai richiedenti le questioni legate alla procedura per avere un alloggio e per l'accesso alle cure sanitarie, ma ha anche comportato una serie di interventi (nonché la formalizzazione di ricorsi) contro i decreti di diniego e circa le decisioni assunte sulla lista dei "paesi sicuri". Sono state anche presentate denunce circa la possibilità per i Prefetti di convocare le persone con modalità irrispettose del tempo di vita dei richiedenti, o il potere di requisire scuole, ospedali e ambienti collettivi da destinare a strutture provvisorie per l'accoglienza, utili nell'immediato ma che non consentivano la registrazione relativa al domicilio delle persone e quindi non permettevano al cittadino straniero di poter rispondere a requisiti imposti dalla procedura di emissione del permesso di soggiorno.

7.2 Il rapporto tra asilo e accoglienza dei protetti

Ciò che in questo volume si è inteso far emergere, non è tanto una guida normativa alle nuove disposizioni sull'asilo in Francia, quanto piuttosto come, proprio a seguito delle disposizioni assunte, sia modificato il concetto dell'accoglienza. Il tema della protezione è ormai sempre più associato con quello

dell'emergenza, ciò implica che nel momento in cui variano i flussi migratori delle popolazioni che devono essere accolte, cambierà anche il loro valore agli occhi dell'Autorità. La storia recente sta mostrando come l'accettazione dei francesi residenti sia diventata una variabile molto significativa nella politica dell'accoglienza e dell'integrazione (o della mancata integrazione, verrebbe da scrivere) che favorisce l'implementazione di "campi di accoglienza" a scapito di iniziative alloggiative che abbiano caratteristiche più sviluppate di integrazione sociale.

Con la nuova Legge n. 2015-925 del 2015 lo Stato francese rivendica a sé il monopolio dell'ospitalità, soprattutto però al fine di garantirsi il controllo dell'insieme delle popolazioni accolte: a una pratica locale dell'assistenza, lo Stato sta imponendo una gestione centralizzata dell'aiuto. Le due letture centrale/locale invitano a pensare che, se da una parte i concetti legati all'ospitalità concernano la gestione del rapporto con "l'Altro", l'amministrazione degli immigrati passi oggi per lo sviluppo di strutture di controllo e di confine. Le scelte di razionalizzazione e di accentramento invitano a interrogarsi sui limiti dell'ospitalità e dell'ospitalità come orizzonte di pratiche nella Francia di oggi.

Nel suo testo dal titolo «La réforme du droit d'asile», Sabine Corneloup si domanda se il nuovo regime dell'asilo abbia alzato il livello delle condizioni umane dei richiedenti, e la risposta che sembra darsi riguarda non solo il quadro giuridico ma in gran parte l'orientamento delle Autorità francesi. Come è noto la legge non può essere separata dalle pratiche amministrative, e la professoressa Corneloup per tale ragione, chiama in causa l'atteggiamento generale dei dipendenti pubblici di fronte all'aumento delle migrazioni forzate causato dallo sviluppo di molte aree di crisi a livello mondiale. In generale all'Unione Europea, ma anche in particolare alla Francia, è stato richiesto di ospitare un numero crescente di rifugiati, la classe politica non sembra però trovarsi concorde sulle decisioni sovranazionali se non nell'ostilità verso una distribuzione europea come chiave di soluzione della crisi internazionale. Ma l'analisi particolare potrebbe andare anche oltre, perché alcune pratiche amministrative sembrano essere

motivate dal timore di frodi e sotterfugi da parte dei richiedenti, in particolare nelle richieste di presentazione di prove e documentazione tali che rendono l'accesso alla protezione a volte impossibile. Per questi due aspetti, l'obiettivo del legislatore di migliorare l'accesso alla procedura di asilo, dovrebbe essere maggiormente riqualficato nell'ambito della revisione di alcune procedure amministrative interne francesi: la Legge del 29 luglio 2015 porta sicuramente a un rafforzamento delle garanzie per i richiedenti asilo, ma il quadro complessivo è caratterizzato da una certa ambiguità che si esprime nella pratica dell'ospitalità: accogliere un richiedente non è un atto che riguarda il privato cittadino francese, né un'amministrazione locale, è diventato un compito esclusivo statale, al punto che proprio lo Stato penalizza gli interventi di ospitalità esercitati a livello domestico come se implicassero molto più che l'aiuto di una persona verso un'altra (Gotman, 2001).

Nella Francia che affronta il tema dell'accoglienza dei protetti internazionali sembrano svilupparsi due opposte tendenze: un allargamento del concetto di "cittadinanza" non solo giuridica ma anche di tipo sociologico con interventi di "cittadinanza sociale" anche per coloro che cittadini non sono, e una riscoperta dell'identità nazionale con ricadute sulle condizioni di inclusione/esclusione dai sistemi di welfare, anche sulla base dell'effettiva contribuzione al finanziamento pubblico dei servizi sociali (con l'altro aspetto relativo all'impossibilità per gli stranieri di entrare nel circuito democratico della rappresentanza) (Jault-Seseke, Corneloup, Barbou des Places, 2015). La soluzione italiana per coloro i quali pur non essendo cittadini però che possono vantare diritti garantiti secondo i trattati internazionali, è stata quella dello "stato di emergenza", ovvero attuare interventi di carattere straordinario che in qualche modo superassero le strettoie connesse con l'equilibrio finanziario (fattore condizionante assai problematico negli ultimi anni soprattutto per le prestazioni connesse con i diritti di cittadinanza sociale), e che implementassero interventi di accoglienza e di tutela non solo di carattere sociale (Barberis, Violante, 2013). La soluzione francese sembra essere quella di definire un sistema procedurale estremamente rigido, che punti alla residenzialità

come condizione di accesso non solo al sistema locale di welfare, ma soprattutto al riconoscimento dello status legale, che però è condizione per accedere a quello stesso sistema di welfare: chi non ha il riconoscimento è chiamato a lasciare il Paese o comunque non riceve “ospitalità” se non in campi di accoglienza e per periodi molto limitati (Gotman, Assier-Andrieu, 2004).

7.3 Le procedure e gli attori coinvolti

Ci sono aspetti della Legge che vengono criticati da una serie di rapporti anche di fonte internazionale. In particolare sembrano essere oggetto di attenzione le modalità di messa in opera delle procedure di esame prioritarie di certi richiedenti asilo: il ruolo della Prefettura è spesso contestato a motivo del fatto che i criteri di allocazione per la procedura prioritaria sono slegati dall’accesso ai fondi nazionali, gestiti in particolare dall’OFPRA su suo insindacabile giudizio, e di cui i Prefetti sembra facciano un uso eccessivo, a volte arbitrario. L’insufficienza di garanzie apportate dalla procedura prioritaria è sottolineata in particolare per l’impossibilità di ricorso del richiedente che si è vista rifiutata la sua domanda, alla CNDA, e per tre aspetti di merito: anzitutto il fatto che la domanda debba essere considerata come caso singolo e non è sufficiente definirla solo perché di un richiedente proveniente da un paese considerato “sicuro”; inoltre perché le procedure per i dublinati o l’esame delle domande di ammissione rivolte alla frontiera devono essere tutelate come tutte le domande di asilo; infine perché si devono maggiormente tutelare le condizioni di vulnerabilità che giustificano modalità appropriate di analisi della domanda, ad esempio nel caso dei minori non accompagnati.

In particolare infatti, il capitolo III della Legge, all’articolo 9, introduce nuove regole per l’elaborazione della lista dei “paesi di origine sicura”, riconosciuti tali dall’OFPRA a condizione che in essi siano rispettati i principi di libertà e democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani. La Legge del 2015 stabilisce, inoltre, che essi possano essere considerati “sicuri” se, più precisamente, «sulla base della situazione legale, dell’applicazione del diritto nel quadro di un regime

democratico e delle circostanze politiche generali, può essere dimostrato, in modo uniforme per gli uomini e per le donne, che non si sia mai fatto ricorso alla persecuzione, né alla tortura, né a pene o trattamenti disumani o degradanti», o sia accertato che non vi siano minacce di violenze verso persone in situazioni di conflitto armato internazionale o interno. Inoltre l'articolo 6 prevede che il Consiglio di amministrazione dell'OFPPRA monitori regolarmente i paesi considerati sicuri per modificare eventualmente la lista in materia. L'articolo 11 introduce poi il ricorso a una "procedura accelerata" da parte dell'OFPPRA per l'analisi di alcune domande di asilo: tale procedura diviene obbligatoria nel caso in cui il richiedente provenga da un paese classificato nella lista dei "paesi sicuri" o qualora costui abbia presentato una domanda di riesame; la procedura è invece facoltativa qualora il richiedente esibisca documenti di identità o di viaggio giudicati falsi, o abbia presentato più domande di asilo con identità differenti, o abbia rilasciato dichiarazioni incoerenti, o in altre circostanze previste dalla legge; tale procedura potrebbe inoltre essere attivata su richiesta dell'autorità amministrativa nel caso in cui il richiedente opponga un rifiuto all'obbligo di rilevazione delle proprie impronte digitali, conformemente al Regolamento (UE) n. 603/2013 del 26 giugno 2013, o se al momento della registrazione della domanda presenti documenti di identità o di viaggio falsi, o nasconda la propria nazionalità o il modo in cui sia entrato in Francia, o in altri casi.

Difficile esprimere una opinione in materia se non limitandosi a confrontare il caso francese con la situazione dell'asilo in Italia, che in meno di vent'anni è cambiata radicalmente, sia a motivo delle continue "crisi", sia in virtù dei rapporti internazionali e giuridico-europei (come in Francia del resto). Come è noto, la Legge Martelli numero 39 del 1990 ha abolito la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951, che limitava il riconoscimento dello status ai rifugiati provenienti dall'Europa dell'Est. Le leggi successive (la Legge Turco-Napolitano, D.Lgs. n. 286 del 1998 e la Legge Bossi-Fini n. 189 del 2002, pienamente attuata solo nell'aprile del 2005 con il D.P.R. 303/2004) non hanno apportato modifiche sostanziali in materia d'asilo (invero la Legge 189/2002 ha

decentralizzato la procedura e istituito le Commissioni Territoriali). Ma è proprio tra il 2005 e il 2008, con il recepimento della normativa europea in materia di asilo, che prende forma in Italia la più importante riforma legislativa sull'asilo dalla Legge Martelli, in un contesto, si ricorda, di esame delle richieste individuali da parte di una completa Commissione. L'applicazione delle direttive europee in Italia abolisce il trattenimento dei richiedenti asilo e introduce l'effetto sospensivo del ricorso contro il diniego della domanda d'asilo (prevedendo per alcune categorie la non automaticità dell'effetto sospensivo) e la possibilità, anche per coloro cui è stata concessa una protezione sussidiaria, di ottenere il ricongiungimento familiare. La mancanza di una lista di "paesi sicuri" ha fatto sì che in Italia sia stata utilizzata la richiesta di asilo come strumento per tentare "regolarizzazioni" di posizioni che sono state riconosciute come condizioni di "protezione umanitaria" e che però hanno comportato un intasamento del lavoro delle Commissioni territoriali e del sistema di accoglienza.

In assenza di una legge organica, l'Italia è ancora l'unico tra i paesi dell'Unione Europea a fare fatica a garantire a quanti chiedono protezione l'accesso a un sistema strutturato e funzionale di assistenza e integrazione, e che riduca le difficoltà operative delle amministrazioni locali dove i richiedenti vivono, puntando alla certezza delle procedure per tutti gli operatori del settore. Il sistema francese invece, nonostante l'affogamento degli ultimi anni che ha delle evidenti ripercussioni sull'accoglienza, sembra da una parte ben definito in termini di procedure valide a livello nazionale, dall'altra molto concentrato sugli aspetti finanziari (come dimostra la moltiplicazione dei rapporti sia della Cour des comptes sia della Commissions des finances du Parlement sui costi delle strutture di accoglienza).

Per l'Italia è l'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR) a parlare dalla fine degli anni Novanta della mancanza di politiche organiche e di un sistema nazionale di accoglienza, protezione e integrazione. Si ricorda che nell'aprile del 2001, proprio l'UNHCR, il Ministero dell'Interno e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) hanno ideato il Programma

Nazionale Asilo (PNA), poi confluito nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), con l'obiettivo di costituire una rete di accoglienza che accompagnasse richiedenti asilo durante tutto l'iter del riconoscimento dello status e la predisposizione di interventi in sostegno dell'integrazione dei rifugiati. Non si entra nell'evoluzione, anche recente, dello SPRAR e nell'ampliamento dei posti di accoglienza anche attraverso i CAS – Centri di Accoglienza Straordinaria, tuttavia una particolarità francese (forse anche a motivo dei limiti nell'accesso alle procedure) è che la percentuale del riconoscimento della protezione internazionale è tra le più basse in Europa: secondo il Rapporto EUROSTAT pubblicato il 20 marzo 2015, nel 2014 il 16,9% delle richieste presentate in Francia è stato accolto, mentre in altri paesi come la Germania, la Svezia e anche l'Italia, il tasso di ammissione era molto più alto. Secondo alcuni commentatori (ad esempio Corneloup, 2015) tali valori mostrano da una parte che le richieste non sono infondate e dall'altra che la politica francese in materia è particolarmente restrittiva.

7.4 Le politiche migratorie e la governance dei sistemi di accoglienza

Ripercorrendo la storia del sistema di accoglienza in Europa e in particolare in Francia, non si può separare l'analisi dell'immigrazione da un approfondimento relativo alla società di arrivo: afferma Sayad (2002) che le migrazioni assumono una funzione di "specchio" rivelando le contraddizioni delle società che prendono forma nelle relazioni tra autoctoni e migranti. Non ci si può limitare quindi a studiare il percorso di intervento senza considerare almeno il processo locale di coesione sociale. Continua Sayad (ibidem) affermando che lo straniero è presenza da cui può scaturire un cambiamento e la politica sociale è chiamata a risolvere differenze tra affermazioni di principio, norme, direttive, amministrazioni e comportamenti di fatto, senza però correre il rischio di un mancato riconoscimento dei bisogni specifici.

Alcuni autori sostengono che per tali intrecci, non esiste una vera e propria sociologia dell'immigrazione. Anzi, per F. Dubet (1989), ad esempio, l'oggetto

specifico della sociologia delle migrazioni non avrebbe nessuna unità, ma dovrebbe essere compreso all'interno dei fenomeni della società globale e non sarebbe mai in grado di essere analizzato al di fuori dei processi sociali che controllano il destino della società in generale. Al di là di tali questioni, si può dire che l'analisi dei processi di integrazione degli immigrati non sono separati dalla globalità dei rapporti sociali che caratterizzano le società europee, e inoltre che alcuni componenti (come la città, la famiglia, la legge, le procedure amministrative etc.) che hanno una propria tradizione di studi sociali, non possono essere separati dall'analisi del flusso migratorio. Così il sistema di accoglienza si rivela particolarmente fecondo per l'osservazione e la comprensione dei processi sociali di portata generale che caratterizzano una società in un determinato momento storico. La ricerca sull'evoluzione del sistema francese relativo ai rifugiati e il raffronto con il sistema italiano, hanno fatto emergere come il termine «profugo» si stia sempre più caratterizzando in maniera insufficiente per essere considerato «cittadino potenziale»: anche per i protetti riconosciuti, in questa fase storica delle migrazioni in Europa, l'integrazione è lungi dall'essere completa.

La ricerca sociale deve ancora illuminare i percorsi di istituzioni e degli operatori sociali impiegati nel campo, e i sistemi di welfare, nella loro configurazione localizzata, andrebbero analizzati non soltanto per i loro effetti in termini di efficienza della spesa sociale, in base alle compatibilità economiche del momento presente, ma anche per i loro “effetti politici”, in base a quanto producono nella loro capacità di riconoscere le persone (Margalit, 1998).

L'approccio francese delle Piattaforme PADA, o gli sportelli italiani affidati al Terzo settore, rischiano infatti di avere come conseguenza che la centralità dei servizi sociali pubblici tendi a diminuire, e con essa il ricorso degli stranieri a tali servizi. Ecco allora che diviene rilevante il modello locale di integrazione o di complementarità tra offerta pubblica e organismi coinvolti nell'assistenza ai migranti, ovvero la governance del sistema: se la gran parte dell'accoglienza è gestita da un attore unico, per lo più pubblico (come in Francia), o se l'attore pubblico rende più appetibili bandi che prevedano solo l'alloggio e non

l'integrazione degli interventi (come in Italia), non si definiscono le condizioni per una maggiore autonomia delle persone e il sistema rischia l'inefficienza e il perdurare di aree scoperte del bisogno sociale dei migranti.

Parafrasando Bourdieu (2002) quando parla del "campo", il policy maker non opera nel vuoto, ma in un quadro sociale regolato da relazioni che connotano il «campo» delle pratiche, delle azioni e che hanno come obiettivo il controllo degli interessi di tutti. Detto in altro modo: esiste a monte un insieme di simboli, norme, determinazioni ben connessi fra di loro, strutturati, che a loro volta producono a valle altre situazioni strutturate.

I Centri di accoglienza hanno un ruolo chiave nell'erogare l'assistenza ai cittadini stranieri: non è detto che l'operazione di revisione della spesa o delle procedure, o l'affidamento a soggetti esterni senza scopo di lucro, riescano sempre e non possano trovare resistenze verso una maggiore garanzia di riconoscimento (Margalit, 1998) degli stranieri come portatori di una condizione di "doppia assenza" (Sayad, 2002): sono al contempo assenti sia dalla società d'origine sia da quella presso cui risiedono, esclusi dall'ordine politico e sociale di entrambi i luoghi che hanno abitato e che abitano, come se fossero stranieri presso il mondo intero.

In conclusione, l'analisi delle procedure di accoglienza per i protetti internazionali possono rappresentare un campo di studio molto pratico e concreto. La sociologia delle migrazioni è stata spesso sollecitata a dare un apporto in termini di elementi di soluzione rapida alle problematiche sociali connesse con i flussi migratori di questo secolo. Talvolta sembra essersi lusingata dal suo ruolo di scienza sociale essenzialmente pratica. Non è facile per i ricercatori che si occupano di migrazione, percepire come il proprio lavoro non sia ritenuto utile e pertanto a voler dare indicazioni concrete a questioni complesse, può portare a una qualche frustrazione. L'analisi sociologica si rivela più utile quando cerca e riesce a porre le domande giuste, piuttosto che quando vuole a tutti i costi fornire soluzioni immediate.

Nel presente testo non sono state date risposte, si è cercato invece di aiutare quanti siano coinvolti nella gestione dell'accoglienza (policy maker, operatori, decisori, enti, istituzioni etc.) a porsi le domande giuste.

Riferimenti bibliografici

Arendt, H. (1996). *Le origini del totalitarismo*, trad. it. di A. Guadagnin, Milano: Edizioni di Comunità.

Bastienier, A., Dassetto, F. (1993). *Immigration et espace public*, Paris: Ciemi L'Harmattan.

Barberis, E., Violante, A. (2013). "Rescaling, governance e frammentazione territoriale delle politiche dell'immigrazione: il caso della segregazione scolastica", in *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali in Italia*, a cura di Y. Kazepov e E. Barberis, Roma: Carocci.

Bernardot, M. (1999). "La Sonacotra: 40 ans de politique de logement social", *Migrations Société*, n. 63, mai-juin.

Bernardot, M. (2008). "Camps d'étrangers, foyers de travailleurs, centres d'expulsion : les lieux communs de l'immigré décolonisé", *Cultures & Conflits – Xénophobie de gouvernement, nationalisme d'Etat*, numero 69, printemps.

Blaschke, J., Pfohman, S. (2004). *The decentralisation of asylum: refugee reception procedures in the European Union*, Berlin: Parabolis.

Bonerandi, E., Bourgeois, F., Richard, X. (2004). "Cartographier la demande d'asile en France. Tendances nationales, représentations départementales et réalités locales", *La Revue européenne des migrations internationales (REMI)*, vol. 20 – n. 2, 2004 *L'asile politique en Europe depuis l'entre-deux-guerres*, p. 127-152.

Bourdieu, P. (2002). *Il mondo sociale mi riesce sopportabile perché posso arrabbiarmi*, Roma: Nottetempo srl.

Castles, S., Miller, M.J. (2010). *The age of migration*, New York, London: The Guilford Press.

Clochard, O. (2007). *Le jeu des frontières dans l'accès au statut de réfugié – Une géographie des politiques européennes d'asile et d'immigration*, Poitiers: Géographie, Université de Poitiers.

Cornelup, S. (2015). "La réforme du droit d'asile", *Recueil Dalloz*, n. 34, pag. 1964-1969.

Costantini, D. (2009). *Politiche migratorie e discriminazione: il caso francese*, Roma: CNR.

- Dubet, F. (1989). *Immigrations: qu'en savons-nous? un bilan des connaissances*, Paris: La Documentation Française.
- Düvell, F., Jordan, B. (2002). "Immigration, asylum and welfare: the European context", *Critical Social Policy*, August, vol. 22 no. 3, pag. 498-517.
- European Commission (2001). *On a Community Immigration Policy – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Mr. Vitorino, Mrs Diamantopoulou, COM 11, Bruxelles.
- Fassin, D., Morice, A., Quiminal, C. (dirs.) (1997). *Les lois de l'inhospitalité: les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris: la Découverte.
- Ferré, N. (2015). "Déboutés et déclassés", *Plein droit*, n. 105, juin, p. 18.
- Belkis, D., Franguiadakis, S., Jaillardon, E. (2004). *En quête d'asile: aide associative et accès au(x) droit(s)*, Paris: LGDJ.
- Furnon-Petrescu, H. (2004). "La prise en charge sociale des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le cadre de la réforme du droit d'asile", *Revue française des affaires sociales*, n° 4, p. 197-203.
- Godley, A. (2001). *Jewish Immigrant Entrepreneurship in New York and London 1880-1914 – Enterprise and Culture*, New York: Palgrave Macmillan.
- Gotman, A., Assier-Andrieu, L. (2004). *Villes et hospitalité: les municipalités et leurs étrangers*, Paris: Ed. de la Maison des sciences de l'homme.
- Gotman, A. (2001). *Le sens de l'hospitalité: essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*, Paris: PUF.
- Guex, S. (2003). "La politique des caisses vides. État, finances publiques et mondialisation", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 1/2003, n° 146-147, p. 51-62.
- Habermas, J. (2006). *Tra scienza e fede*, Roma-Bari: Laterza.
- Hathaway, J.C. (2015). "A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law", *Harvard International Law Journal*, no. 31, 1990.
- Jault-Seseke, V.F., Corneloup, S., Barbou des Places, S. (2015). *Droit de la nationalité et des étrangers*, Paris: PUF, nos 579 s..
- Kobelinsky, C. (2010). *L'accueil des demandeurs d'asile: une ethnographie de l'attente*, Paris: Ed. du cygne.
- Margalit, A. (1998). *La società decente*, Milano: Guerini e Associati.

- Massé, J.-P. (2001). "Genèse et institutionnalisation du dispositif d'accueil des réfugiés politiques en France", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 45, 3e trimestre, pp. 45-68.
- Noiriel, G. (1991). *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Paris: Calmann-Lévy.
- Saïd, E.W. (2013). *Orientalismo. L'immagine europea dell'Oriente*, Milano: Feltrinelli.
- Sassen, S. (1999). *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*, (Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 1996), trad. it. *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa* Milano: Feltrinelli.
- Sayad, A. (2002). *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano: Cortina Raffaello Editore.
- Simon, R.J., Lynch, J.P. (1999). "Comparative Immigration and Public Opinion", *International Migration Review*, 33(2), pp. 455-467.
- Spire, A. (2005). *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris: Grasset.
- Spire, A. (2008). *Accueillir ou reconduire: enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris: Raisons d'agir.
- Spire, A. (2012). *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris: Raisons d'agir.
- Spire, A. (2003). Akoka Karen, "Pour une histoire sociale de l'asile politique en France", *Pouvoirs* (n. 144), p. 67-77.
- Taussing, M. (1980). *The devil and commodity fetishism in South America*, Chicago: The University of North Carolina Press.
- Valluy, J. (2009). *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Vulaines-sur-Seine: Éditions du Croquant, coll. «Terra».
- Viet, V. (1999). "Immigrant France. The Development of a Policy, 1914-1997", *Actes de l'histoire de l'immigration*, January 22.
- Wallerstein, I. (1999). *The end of the world as we know it. Social Science for the Twenty-First Century*, Minneapolis, Londres: University of Minnesota Press.
- Weil, P. (1991). *La France et ses étrangers; L'aventure d'une politique d'immigration 1938-1991*, Paris: Éditions Calman-Lévy.
- Zanfrini, L. (2010). *Sociologia della convivenza interetnica*, Milano: Laterza.

Relazioni e Rapporti consultati

Assemblée Nationale, Constitution du 4 octobre 1958, quatorzième législature, Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3, alinéa 6, du règlement par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, présenté par mme Jeanine Dubié et m. Arnaud Richard, députés, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 avril 2014, Paris.

Cimade, Rapport d'activité 2014, Paris, 2015

Cour des comptes, Rapport de la Cour des comptes sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, publié en avril 2015, Paris.

Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité 2013, Paris, 21 juillet 2014.

Dubié J. et Richard A., Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile présenté, au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, 10 avril 2014, Paris.

Fekl Matthias, Parlementaire en mission auprès du Ministre de l'Intérieur, Rapport au Premier ministre Mise en œuvre du titre pluriannuel de séjour, amélioration de l'accueil en préfecture et contrôle juridictionnel de la rétention et de l'éloignement, Paris, 14 mai 2013.

Inspection générale de l'administration, Inspection générale de la police nationale, Inspection de la défense et de la sécurité civiles, n° 15068-14095-01 audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur, Rapport général, Paris, juillet 2015.

Karoutchi R., Rapport d'information sur l'allocation temporaire d'attente fait au nom de la commission des finances du Sénat, 30 oct. 2013, Paris.

Létard V. et Touraine J.-L., Rapport sur la réforme de l'asile, remis au Ministre de l'Intérieur, 28 novembre 2013, Paris.

Ministere de l'interieur inspection generale de l'administration, n° 14-124/14-073/01, Rapport sur l'accueil des ressortissants etrangers par les prefectures et sous-prefectures, paris, decembre 2014.

Ministere de l'Interieur – Inspection generale de l'administration, n° 013-062/13-034/01, Ministere des affaires sociales et de la sante inspection generale des affaires sociales n° 2013-066, Rapport sur l'evaluation de la politique d'accueil des etrangers primo-arrivants, Paris, octobre 2013.

OFPRA, Rapport d'activite 2014, Paris, 2015.

Rapport de la mission conjointe de l'Inspection generale des finances, de l'Inspection generale de l'administration et de l'Inspection generale des affaires sociales consacree a l'hebergement et a la prise en charge financiere des demandeurs d'asile, avril 2013, Paris.

IRPPS Monografie

Titoli pubblicati

1. *Alternative patterns of family life in modern societies*. Edited by Lea Shamagar-Handelman, Rossella Palomba. (IRP Monografie n. 1, 1987).
2. *Le famiglie italiane degli anni '80*. A cura di Adele Menniti. (IRP Monografie n. 2, 1991).
3. *People, policy and perspectives: a comparative survey on population policy acceptance in Italy and in the Netherlands*. Edited by Hein Moors, Rossella Palomba. (IRP Monografie n. 3, 1991).
4. *Migration and regional development in Italy*. Marc Temote, Antonio Golini, Bruno Cantalini. (IRP Monografie n. 4, 1991).
5. *La città di Venezia: un'analisi territoriale delle differenze di genere*. Adele Menniti, Maura Misiti, Rossella Palomba, Susanna Terracina. (IRP Monografie, n. 5, 1995).
6. *Politiche familiari, welfare e sviluppo sostenibile*. Contributi dei borsisti del Fondo sociale europeo. (IRP Monografie, n. 6, 1996).
7. *La salute degli anziani in Italia*. Atti del Convegno di Roma, 21-22 marzo 1995. Roma: Consiglio Nazionale delle Ricerche. Progetto finalizzato invecchiamento, Istituto di Ricerche sulla Popolazione, Istituto Nazionale di Statistica. (IRP Monografie n. 7, 1997).
8. *Aspetti e problemi dell'invecchiamento della popolazione*. Antonio Golini, Paola Bruno, Plautilla Calvani. (IRP Monografie n. 8, 1997).
9. *Veneto: le donne in cifre*. A cura di Adele Menniti, Maura Misiti, Rossella Palomba. (IRP Monografie n. 9, 1997).
10. *Mezzogiorno e migrazioni interne*. A cura di Corrado Bonifazi. (IRPPS Monografie n. 10, 1999).
11. *Le scienze sociali e la nuova crisi balcanica. Materiali del progetto di fattibilità*. A cura di Corrado Bonifazi. (IRP Monografie n. 11, 2001).
12. *Contributions to international migration studies*. Edited by Corrado Bonifazi, Giuseppe Gesano. (IRP Monografie n. 12, 2002).
13. *Aforismi, visioni e divagazioni intorno ad una parola... RICERCARE che è il motore della vita*. Sveva Avveduto, Fabio Fornasari. (IRPPS Monografie, 2011).
14. *Saperi in rete: scenari e prospettive su popolazione, welfare, scienza e società*. A cura di Sveva Avveduto. (IRPPS Monografie 2013).
15. *Networked Together: Designing Participatory Research in Online Ethnography*. Edited by Paolo Landri, Andrea Maccarini, Rosanna De Rosa. (IRPPS Monografie, 2014).
16. *Integrazione sociale e lavorativa degli infermieri stranieri a Roma: il caso dei lavoratori indiani e peruviani*. Marco Accorinti e Francesco Gagliardi. (IRPPS Monografie, 2014).
17. *Urban sprawl e shrinking cities in Italia. Trasformazione urbana e redistribuzione della popolazione nelle aree metropolitane*. Massimiliano Crisci, Roberta Gemmiti, Enzo Proietti, Alberto Violante (IRPPS Monografie, 2014).

18. *Creatività, innovazione e attrattività dei territori*. Andrea Salvatore Antonio Barbieri. (IRPPS Monografie, 2015).
19. *Scienza, genere e società. Prospettive di genere in una società che si evolve*. A cura di Sveva Avveduto, Maria Luigia Paciello, Tatiana Arrigoni, Cristina Mangia, Lucia Martinelli. (IRPPS Monografie, 2015).
20. *Terra ancestrale. La diaspora ellenica contemporanea in Italia tra prima e seconda generazione*. Andrea Pelliccia, Rigas Raftopoulos. (IRPPS Monografie, 2016).
21. *Il web-documentary come nuova frontiera della comunicazione della scienza: stato attuale e prospettive*. Valentina Tudisca (IRPPS Monografie, 2016).
22. *Il sistema di accoglienza per protetti internazionali in Francia: quadro evolutivo e aspetti comparativi con l'Italia*. Marco Accorinti (IRPPS Monografie, 2017).

Fuori collana

1. *Per un'analisi storica, tecnologica e sociologia di Internet e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC)*. Andrea Salvatore Antonio Barbieri, 2004.
2. *Processi decisionali e sistemi informativi nei piani di zona*. Giuseppe Ponzini, 2005.
3. *I sistemi europei di protezione sociale alla fine degli anni Novanta*. Andrea Salvatore Antonio Barbieri, 2007.
4. *Monitoring progress towards ERA. Country report: Italy*. Sveva Avveduto, Maria Carolina Brandi, 2007.
5. *RESCAR Report on researchers careers*. Sveva Avveduto, Maria Carolina Brandi, Wendy Hansen, 2010.
6. *Sulla cyber-cultura: l'universale senza totalità*. Andrea Salvatore Antonio Barbieri, 2010.