PREVENIRE, CONTROLLARE, GOVERNARE I FLUSSI MIGRATORI VERSO IL MEDITERRANEO CENTRALE

2. Seminario per funzionari dirigenti dell'Amministrazione dell'Interno (Progetto Odysseus)
Istituto affari internazionali (IAI)
Centro studi di politica internazionale (CeSPI)
Ministero dell'interno
Fondazione Cariplo-ISMU
Alto commissaraito delle Nazioni unite per i rifugiati (ACNUR)
Consiglio italiano per i rifugiati (CIR)
Roma, 4-6/X/1999

a. Programma
a. Programme
1. "Aspetti politici e sociali"/ Giancarlo Blangiardo, Patrizia Farina, Giulia Henry, Salvatore Palidda, Ferruccio Pastore, Giuseppe Sciortino (Cariplo-ISMU, IAI, CeSPI)
1. "Social and political aspects"/ Giancarlo Blangiardo, Patrizia Farina, Salvatore Palidda Cariplo-ISMU, IAI, Ministero)
2. "Dossier giuridico"/ Giusy D'Alconzo, Marina Mancini, Alessandra Napolitano, Natalino Ronzitti (IAI, ACNUR, CeSPI, CIR)
2. "Legal material"/ Giusy D'Alconzo, Marina Mancini, Alessandra Napolitano (IAI, ACNUR, CeSPI, CIR)
2. "Nomikos fakellos"/ Giusy D'Alconzo, Marina Mancini, Alessandra Napolitano (IAI, ACNUR, CeSPI, CIR)

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 20177
11 NOV. 1999
BIBLIOTECA

IAI CeSPI

in collaborazione con
Ministero dell'Interno
ACNUR
CIR

II Seminario centrale per funzionari dirigenti dell'Amministrazione dell'Interno

PREVENIRE, CONTROLLARE, GOVERNARE I FLUSSI MIGRATORI VERSO IL MEDITERRRANEO CENTRALE

4-6 ottobre 1999

Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno
Via Veientana, 386 - Rome
tel. 06 46546511 - fax. 06 30311179

Lunedì, 4 ottobre

9,30: Saluti (Dr. Cesare Castelli, Ministero dell'Interno - Prof. Natalino Ronzitti, IAI)

10,00: Relazione introduttiva: Le linee-guida della politica migratoria italiana alla vigilia del Consiglio europeo straordinario di Tampere del 15 ottobre 1999 (Dr.ssa Raffaella Di Fabio, Ministero degli Esteri)

10,45: Pausa-Caffè

11,00: L'espulsione: in particolare sul funzionamento dei centri di permanenza temporanea (Dr. Vito Cerfeda, Ministero dell'Interno - Avv. Massimo Pastore, ASGI)

11,30: - L'Amministrazione internazionale del Kosovo (Dr. Carlo M. Lo Savio, Rai TG2)
- Il trattamento dei profughi kosovari: in particolare sull'andamento dei ritorni volontari e sulle prospettive di rimpatrio alla cessazione del regime di protezione temporanea (Dr. Jurgen Humburg, ACNUR - Dr.ssa Maria De Donato, CIR - Dr.ssa Nunziata Vella, Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato)

13,00: Colazione

14,30: Politica migratoria italiana e Unione Europea (Dr. Giovanni Pinto, Ministero dell'Interno)

16,00: Pausa-Caffè

16,15: Tecniche di formazione sulle problematiche dell'immigrazione e dell'asilo (Dr.ssa Giorgia Passarelli, Ufficio Alto Commissario Diritti Umani, Ginevra)

18,00: Conclusione dei lavori

Martedì, 5 ottobre

9,30: Il ricongiungimento familiare (Avv. Nazarena Zorzella, ASGI)

10,30: Discussione (con brevi interventi programmati per illustrare normativa e prassi greca e slovena)

11,00: Pausa-Caffè

11,15: La condizione e il trattamento dei minori stranieri non accompagnati (Dr.ssa Graziana Calcagno, Procura presso il Tribunale per i minori di Torino - Dr.ssa Laura Ruggiero, Comitato per la tutela dei minori stranieri non accompagnati presso il Dipartimento Affari sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri)

12,30: Discussione (con brevi interventi programmati per illustrare normativa e prassi greca e slovena)

13,00: Colazione

14,30: Simulazione di un caso pratico: Davanti al giudice, per un ricorso contro il decreto di espulsione (Tutor: Dr.ssa Maria De Donato, CIR - Avv. Nazarena Zorzella, ASGI)

16,00: Pausa-Caffè

16,15: Simulazione di un caso pratico: Davanti alla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato (Tutor: Dr.ssa Helena Behr, ACNUR - Dr.ssa NunziataVella, Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato)

18,00: Conclusione dei lavori

Mercoledì, 6 ottobre

9,30: Simulazione di un caso pratico: L'arrivo alla frontiera (Dr.ssa Antonella Mari, Ministero dell'Interno - Dr.ssa Helena Behr, ACNUR)

11,00: Pausa-Caffè

11,15: Tavola rotonda: La cooperazione tra società civile e pubbliche amministrazioni in materia di immigrazione e di asilo: opportunità e problemi
- Dr. Luigi Mone, Ministero dell'Interno
- Dr.ssa Vaifra Palanca, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Dr. Ettore Greco, IAI
- Dr. Ferruccio Pastore, CeSPI
- Dr. Salvatore Ippolito, ACNUR
- Dr. Christopher Hein, CIR
- Dr. Giampiero Cioffredi, ARCI
- Dr. Alberto Barausse, Comune di Roma
- Dr.ssa Le Quyen Ngo Dinh, Caritas

13,00: Colazione

14,30: Conclusione dei lavori

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 20177

11 NOV. 1999

BIBLIOTECA

IAI CeSPI

in collaboration with
Ministry of the Interior
UNHCR
CIR

II National Seminar for Senior Officials
of the Administration of the Interior

PREVENTION, CONTROL AND MANAGEMENT OF MIGRATORY FLOWS IN THE CENTRAL MEDITERRANEAN

4-6 October 1999

Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno
Via Veientana, 386 - Rome
tel. 06 46546511 - fax. 06 30311179

Monday, October 4th

9:30 am	Welcome (Cesare Castelli, Ministry of the Interior - Natalino Ronzitti, IAI)
10:00 am	Introductory address: The guidelines of the Italian migratory policy on the eve of the extraordinary Tampere European Council on 15 October 1999 (Raffaella Di Fabio, Ministry of Foreign Affairs)
10:45 am	Coffee break
11:00 am	Expulsion; in particular the functioning of temporary detention centers (Vito Cerfeda, Ministry of the Interior - Massimo Pastore, ASGI)
11:30 am	- The international administration of Kosovo (Carlo M. Lo Savio, Rai TG2) - The treatment of Kosovar refugees; in particular the trend in voluntary returns and the prospects for repatriation when the temporary protection regime comes to an end (Jurgen Humburg, UNHCR - Maria De Donato, CIR - Nunziata Vella, Central Commission for the Recognition of Refugee Status)
1:00 pm	Lunch
2:30 pm	Italian migratory policy and European Union (Giovanni Pinto, Ministry of the Interior)
4:00 pm	Coffee break
4:15 pm	Training techniques involving problems of immigration and asylum (Giorgia Passarelli, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva)

6:00 pm End of the day

Tuesday, October 5th

9:30 am Family reunion (Nazarena Zorzella, ASGI)

10:30 am Discussion (with brief talks illustrating Greek and Slovene regulations and practice)

11:00 am Coffee break

11:15 am The condition and treatment of unaccompanied foreign minors (Graziana Calcagno, Public Prosecutor's Office at the Juvenile Court in Turin - Laura Ruggiero, Foreign Minors Committee of the Department for Social Affairs)

12:30 pm Discussion (with brief talks illustrating Greek and Slovene regulations and practice)

1:00 pm Lunch

2:30 pm Simulation of a real case: Before the Court for an appeal against an expulsion decree (Maria De Donato, CIR - Nazarena Zorzella, ASGI)

4:00 pm Coffee break

4:15 pm Simulation of a real case: Before the Central Commission for the Recognition of Refugee Status (Helena Behr, UNHCR - Nunziata Vella, Central Commission for the Recognition of Refugee Status)

6:00 pm End of day

Wednesday, October 6th

9:30 am Simulation of a real case: Arrival at the border (Antonella Mari, Ministry of the Interior - Helena Behr, UNHCR)

11:00 am Coffee break

11:15 am Round table: Cooperation between civil society and the public administration as regards immigration and asylum: opportunities and problems
- Luigi Mone, Ministry of the Interior
- Vaifra Palanca, Prime Minister's Office
- Ettore Greco, IAI
- Ferruccio Pastore, CeSPI
- Salvatore Ippolito, UNHCR
- Christopher Hein, CIR
- Giampiero Cioffredi, ARCI
- Alberto Barausse, Municipality of Rome
- Le Quyen Ngo Dinh, Caritas

1:00 pm Lunch

2:30 pm End of seminar

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 20177

11 NOV. 1999

BIBLIOTECA

(1)

PROGETTO ODYSSEUS

Cariplo-ISMU in collaborazione con IAI-CeSPI

PREVENIRE, CONTROLLARE, GOVERNARE I FLUSSI MIGRATORI VERSO L'EUROPA MERIDIONALE

ASPETTI POLITICI E SOCIALI

maggio 1999

Il presente dossier è stato realizzato, con la supervisione di Ennio Codini e Ferruccio Pastore, da:
Giancarlo Blangiardo, professore ordinario di Demografia presso la Facoltà di Statistica dell'Università Statale di Milano, membro del Consiglio Scientifico della Fondazione Cariplo-Ismu e responsabile dell'Area Statistica - Monitoraggio Presenze Straniere;
Patrizia Farina, ricercatrice di Demografia presso la Facoltà di Statistica dell'Università Statale di Milano, collaboratrice della Fondazione Cariplo-Ismu, Area Statistica-Monitoraggio presenze straniere.
Giulia Henry, ricercatrice presso il Centro Studi di Politica Internazionale, collaboratrice della Commissione per le Politiche di Integrazione degli Immigrati presso il Dipartimento Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri;
Salvatore Palidda, sociologo, Politecnico di Milano, esperto O.C.S.E;
Ferruccio Pastore, ricercatore presso il Centro Studi di Politica Internazionale e coordinatore del settore di ricerca sulle migrazioni internazionali, consulente presso il Comitato parlamentare Schengen – Europol;
Giuseppe Sciortino, ricercatore di Sociologia Politica presso l'Università di Trieste, collaboratore della Fondazione Cariplo-Ismu per le politiche di controllo migratorio.

Si ringrazia il Ministero dell'Interno per l'ausilio accordato.

Progetto realizzato grazie al sostegno finanziario della Commissione Europea, nell'ambito del Programma Odysseus.
Solo gli autori sono responsabili del contenuto della pubblicazione; essa non riflette in alcun modo le opinioni della Commissione o dei suoi servizi.

INDICE

Capitolo I
Flussi migratori legali ed illegali verso l'Italia e gli altri paesi dell'Europa meridionale, di *Giancarlo Blangiardo* e *Patrizia Farina* 7

Capitolo II
Effetti perversi dell'attuale congiuntura delle migrazioni, di *Salvatore Palidda* 43

Capitolo III
Il controllo delle frontiere dell'Europa meridionale
1. L'evoluzione dell'apparato di controllo delle frontiere in epoca post-bipolare, di *Giuseppe Sciortino* 59
2. Il personale preposto a livello nazionale: consistenza, distribuzione, forme di coordinamento, di *Giulia Henry* 71
3. Forme e livelli di cooperazione internazionale sull'attività di controllo delle frontiere, di *Ferruccio Pastore* 101

Capitolo I

FLUSSI MIGRATORI LEGALI ED ILLEGALI VERSO L'EUROPA MERIDIONALE

di Giancarlo Blangiardo e Patrizia Farina

1. Misurare l'immigrazione

Nel volgere di pochi decenni l'Italia si è trasformata da paese di emigrazione a territorio di attrazione per gruppi sempre più numerosi di stranieri. Proprio per la sua storica vocazione a emigrare, l'inversione dei flussi migratori è stata percepita molto lentamente in Italia e tale lentezza ha certamente concorso a generare ritardi sia nella predisposizione di politiche appropriate nei confronti del fenomeno migratorio, sia nella definizione e messa in opera degli opportuni strumenti di rilevazione quantitativa.

Anche se è indubbio che nel corso di questo decennio la sensibilità nei confronti delle esigenze di conteggio degli stranieri presenti è cresciuta, gli attori politici e gli studiosi continuano a scontrarsi fatalmente con una serie di difficoltà nel trattamento dei dati relativi alla consistenza e alle caratteristiche strutturali della popolazione straniera.

Tali difficoltà originano principalmente dal fatto che questo fenomeno è caratterizzato da diversi livelli di "legalità" e di "visibilità" e dalla mancanza di un Ufficio di registro degli stranieri, compensato normalmente dal ricorso a informazioni raccolte con finalità diverse da quelle specifiche di valutazione di questo universo.

Eppure, nonostante la rilevazione degli stranieri sia evidentemente complessa, appare sempre più urgente pervenire a una soluzione sia per soddisfare le domande sempre più pressanti di chi ha necessità di conoscere l'ordine di grandezza dei problemi che deve fronteggiare, sia per evitare l'insorgenza di «sindromi da accerchiamento» provocate soprattutto dalla pubblicizzazione di dati diffusi casualmente - e comunque non sufficientemente ponderati - nell'ambito della presenza irregolare o clandestina[1].

D'altra parte, tale necessità si è resa ancor più manifesta dall'approvazione della legge 40/98 che prevede, fra l'altro, la determinazione di quote annuali di ingresso stabilite proprio sulla base della consistenza numerica degli stranieri e sulla loro dispersione territoriale.

Questa problematica è comune al resto d'Europa e in particolare ai paesi meridionali che solo in anni recenti hanno visto crescere questo fenomeno. E' evidente però che la condivisione di questi problemi non ne riduce la valenza. Al contrario accentua per tutti il bisogno di migliorare le statistiche al fine di inserire nei giusti confini il fenomeno e, in termini europei, di consentirne la comparazione.

[1] La specificazione fra popolazione irregolare e clandestina non è irrilevante. Si definiscono clandestini gli individui entrati in Italia senza regolare visto di ingresso, clandestinamente appunto, e perciò senza permesso di soggiorno. Gli irregolari, invece, sono stranieri che hanno perduto i requisiti necessari alla permanenza nel nostro paese e di cui erano in possesso all'entrata in Italia. Di questa popolazione fanno parte, ad esempio, gli stranieri presenti in Italia con permesso di soggiorno scaduto e non rinnovato.

1.1. Le fonti

In via preliminare si può affermare che le fonti da cui normalmente si attinge sono di due tipi. Le prime, che per comodità verranno indicate come fonti di rilevazione diretta, forniscono informazioni riguardanti gli individui o gli eventi di natura demografica loro occorsi. Esse sono inoltre concepite con lo scopo preciso di evidenziare consistenza e caratteri della popolazione straniera presente.

Le seconde, indirette, raggruppano informazioni derivanti dagli archivi di agenzie che registrano gli utenti italiani e, solo da qualche tempo, anche stranieri. Queste agenzie non attribuiscono particolare rilevanza alla provenienza dell'individuo, ma disponendo delle informazioni sulla cittadinanza, possono ricavare anche dati sulla componente straniera. Le informazioni così ottenute, seppure preziose, possono essere poco adatte sia perché esse spesso conteggiano documenti o pratiche in corso, sia perché la fonte è generatrice di informazioni derivanti da obiettivi diversi da quello del monitoraggio del fenomeno migratorio.

Come si avrà modo di sottolineare tali limiti si riscontrano in tutte le fonti indirette, anche fra i permessi di soggiorno, senza dubbio l'archivio che più si avvicina all'idea di Ufficio di registro e alla quale, in definitiva, si ricorre ogni qual volta si necessiti di un dato nazionale.

Prima di descrivere nel dettaglio le principali fonti di rilevazione diretta e indiretta è opportuno evidenziare anche l'esistenza di una terza forma di rilevazione della presenza costituita dalle stime. Esse presentano il vantaggio di indicare, entro intervalli ragionevoli, la dimensione quantitativa dell'universo straniero indipendentemente dalla condizione giuridica dei soggetti. In questo senso, le indagini campionarie sono strumenti straordinariamente importanti poiché riescono ad intercettare oltre alla componente regolare (di cui si apprendono informazioni altrimenti ignote) anche quella irregolare e clandestina per definizione sconosciuta[2].

Nonostante ciò, in Italia il metodo delle indagini stenta a decollare sia perché richiede competenze specifiche, sia per i costi relativamente elevati che comporta. L'onere finanziario è generalmente superato dalla circoscrizione delle indagini a piccole aree che, proprio per questo, non risultano rappresentative di tutto il territorio nazionale.

1.1.1 Le fonti di rilevazione diretta

La fonte principale di rilevazione della popolazione straniera è costituita dal censimento, predisposto e realizzato dall'Ufficio Nazionale di statistica (Istat). Si tratta di uno strumento che fornisce un'istantanea della popolazione presente sul territorio in un preciso momento.

Fino al censimento del 1971 la popolazione straniera presente in Italia veniva desunta dall'informazione relativa al paese di nascita e alla cittadinanza e contenuta nel modulo censuario somministrato indifferentemente a tutti i presenti sul territorio. Dal censimento successivo (1981), l'Istat ha predisposto un modulo per i cittadini stranieri, temporaneamente presenti in Italia a quella data, con la speranza di ottenere informazioni sul fenomeno migratorio emergente.

---

[2] Si veda in proposito: Fondazione Cariplo I.S.MU.-Provincia di Milano 1998 e 1999; G.C.Blangiardo, 1998. Per una panoramica sulle indagini campionarie si veda Natale M., Strozza S., 1997, pagg 143-173

I risultati di questa innovazione, tuttavia, non sono stati soddisfacenti poiché la metà degli stranieri censiti con questo mezzo era personale diplomatico, turista, militare o uomo d'affari[3]. In altri termini, la popolazione censita apparteneva al segmento di popolazione straniera comprensibilmente meno rilevante.

Alla luce di questa esperienza al censimento successivo (1991) è stato predisposto un questionario ad hoc destinato specificamente agli stranieri, disponibile in sei lingue e costruito dopo ripetute consultazioni con i rappresentanti delle comunità straniere presenti (Allegato 1).

L'indipendenza fra rilevazione e abitazione, ha consentito effettivamente di intercettare parti di popolazione straniera altrimenti irraggiungibile e di metterne in luce alcune caratteristiche rilevanti come l'età, il tipo di convivenza, l'anzianità migratoria oltre, ovviamente, alla cittadinanza.

Nonostante gli sforzi profusi nella predisposizione del questionario e nella formazione degli intervistatori, il potere informativo del censimento 1991 è stato comunque modesto e non ha centrato fino in fondo gli obiettivi proposti. Ciò è avvenuto soprattutto perché i caratteri qualitativi della popolazione censita nel 1991 ben si adattavano a una minoranza del collettivo straniero, quello integrato, e non potevano certo essere estesi a tutto l'universo, composto anche da individui che, pur essendo regolari, non avevano ritenuto opportuno farsi censire e quelli presenti illegalmente o clandestinamente nel nostro paese, cioè il segmento più problematico. Va detto, inoltre che anche se il censimento si fosse rivelato in termini di conoscenza il successo che non è stato, resta il fatto che le informazioni di questo tipo si ottengono solo ogni dieci anni, un periodo di tempo eccessivamente lungo per l'analisi di un fenomeno che necessita, al contrario, di un aggiornamento periodico ravvicinato.

I limiti di natura temporale sono superati dall'anagrafe della popolazione che, pur non essendo ricca come il censimento, consente in ogni caso di raccogliere, su base annuale, molteplici informazioni. Fra queste spiccano per importanza la distribuzione territoriale fino al dettaglio comunale[4], il paese di provenienza, la mobilità interna e internazionale, gli eventi naturali (nascite e morti), la composizione del nucleo e i matrimoni.

Queste informazioni, disponibili a livello locale alla fine di ogni anno solare, sono in seguito aggregate a livello nazionale dall'Istat e sono molto utili anche se scontano un limite intrinseco alla natura del fenomeno indagato. In particolare, la popolazione iscritta all'anagrafe è regolare e stabilmente residente nel nostro paese[5]. Dal conteggio di questa popolazione non solo è esclusa a priori la componente irregolare o clandestina, ma anche quella poco incline o per nulla interessata ad attivare le procedure di registrazione anche se è presente regolarmente sul territorio italiano.

Oltre a ciò, va rilevato che la mobilità elevata degli stranieri comporta frequenti spostamenti, non necessariamente segnalati se questi avvengono verso un paese terzo[6].

---

[3] Cagiano, R., Di Prospero, (1992)

[4] Attualmente la rilevazione anagrafica è l'unica fonte che consente di mappare la presenza in Italia fino al dettaglio comunale. I permessi di soggiorno, infatti, definiscono solo il territorio provinciale della competente questura.

[5] Dalla fine degli anni ottanta, infatti chi intende iscriversi all'anagrafe deve esibire il permesso di soggiorno in corso di validità per ottenere la residenza.

[6] Il trasferimento interno, invece, può essere rilevato nelle statistiche iscritti/cancellati da e per altri comuni

Pertanto, la fonte anagrafica normalmente sovrastima la presenza in misura non quantificabile.

1.1.2 Le fonti di rilevazione indiretta

Le statistiche di questo tipo sono prodotte da una pluralità di agenzie, pubbliche o private, che registrano i dati organizzati principalmente senza distinzione di archivio fra cittadini italiani e stranieri (ad eccezione ovviamente dei permessi di soggiorno), riferiti essenzialmente a un documento o a una pratica individuale avviata presso la struttura.

La qualità di queste informazioni dipende da diversi fattori. In generale essa è tanto maggiore quanto più l'archivio è concepito fin dall'inizio per la componente straniera e comprende quindi informazioni particolari altrimenti poco significative per i cittadini italiani. La qualità dei dati, inoltre, aumenta se preliminarmente essi sono trattati dall'Istat che attiva procedure di controllo della qualità degli archivi prima di pubblicare i dati.

La fonte più importante di rilevazione indiretta è costituita senza dubbio dai permessi di soggiorno di cui devono essere in possesso i cittadini stranieri non comunitari intenzionati a stabilirsi sul nostro territorio.

A parte i visti di ingresso per motivi turistici (che implicano normalmente una presenza non superiore ai tre mesi) i permessi di soggiorno vengono rilasciati e rinnovati periodicamente dalle questure italiane sulla base di uno specifico motivo. Fra i più importanti spiccano quelli di lavoro e di ricongiungimento familiare. Oltre al motivo del soggiorno, attraverso questi documenti è possibile individuare la distribuzione territoriale (a scala provinciale), il paese di provenienza e il sesso.

La possibilità di costruire una serie storica rilevante (i dati sono disponibili dal 1968) è caratteristica esclusiva di questa fonte. Essa indica un indiscutibile aumento degli stranieri nel tempo, ma questa constatazione necessita di alcune specificazioni. Innanzitutto, l'enumerazione dei permessi, procedura che normalmente avviene alla fine dell'anno solare, conta tutti i documenti in archivio inclusi quelli scaduti e non rinnovati[7]. Le questure, interessate ad avere perlopiù il numero di pratiche accese fino a quel momento, non sono obbligate a escludere dal conteggio i documenti scaduti. Saltuariamente qualcuna per decisione autonoma procede alla pulizia degli archivi eliminando i permessi scaduti, provocando saldi annuali positivi o negativi generati da un atto di carattere "burocratico" e perciò fittizi.

L'esistenza di questo limite ha indotto l'Istat a procedere a una revisione degli archivi assumendosi l'onere di ripulirli nel senso di escludere dal totale dei permessi scaduti e non rinnovati considerando come data limite la metà dell'anno solare successivo[8].

Le procedure di pulizia degli archivi rendono i dati dei permessi di soggiorno diffusi dall'Istat (definiti per ragioni evidenti "netti" in contrapposizione ai "lordi" delle

[7] Al documento scaduto può corrispondere per l'individuo l'entrata in una condizione di irregolarità ovvero la partenza definitiva verso altre mete.

[8] Dapprima l'Istat aveva considerato come data di riferimento il 31 dicembre. I permessi non rinnovati al primo gennaio dell'anno solare successivo venivano considerati scaduti. In seguito si è adottata il 30 giugno dell'anno scorso perché si è realizzato che le procedure di rinnovo dei permessi possono avere tempi anche molto lunghi.

Questure) certamente più realistici di quelli diffusi dal Ministero dell'Interno. Unico limite riscontrabile è il ritardo con cui questi dati vengono resi noti: attualmente l'ultimo disponibile, distinto per provincia italiana e provenienza degli stranieri, è al 31 dicembre 1995.

Se lo scarto temporale di circa tre anni non compromette le riflessioni degli studiosi, non si può dire lo stesso per il lavoro degli operatori e per le evidenti ricadute sull'opinione pubblica informata mediante diffusione dei dati lordi. A questo proposito basti pensare al rumore generato dal raggiungimento della soglia simbolica del milione di stranieri presenti che secondo i dati del Ministero dell'Interno sarebbe stata realizzata alla fine del 1995 mentre tre anni dopo l'Istat accertava, alla stessa data, una presenza inferiore del 30% circa.

Se la rilevazione della presenza attraverso i permessi di soggiorno è da tempo consolidata, la raccolta e la diffusione delle statistiche sul lavoro ed economiche è molto più recente (fine anni '80). In questo ambito si collocano le statistiche provenienti dal Ministero del lavoro, dall'Inps e dall'Ufficio italiano cambi. Il primo fornisce trimestralmente il numero di iscritti al collocamento e gli avviati al lavoro fino al dettaglio provinciale. Dei soggetti iscritti si conoscono alcuni caratteri generali come la nazionalità, la data di nascita, lo stato civile, il titolo di studio e altri più specifici come la qualifica professionale e le precedenti esperienze di lavoro.

I dati Inps, invece, indicano le posizioni contributive aperte a seguito della firma di un contratto di lavoro. Essi sono resi disponibili a livello provinciale con riferimento alla cittadinanza dell'iscritto e ai principali settori di attività. Infine, i dati diffusi dall'Ufficio italiano cambi indicano il l'ammontare delle rimesse effettuate da cittadini stranieri verso l'estero distinto per paese di destinazione e anche la somma complessiva in partenza dalle singole provincie italiane verso l'estero.

Le statistiche del collocamento - e soprattutto dell'Inps - definiscono nel tempo le capacità di assorbimento di lavoratori dipendenti regolari, mettono in evidenza le specializzazioni etniche e forniscono una mappa, per quanto generica, dell'offerta sul territorio nazionale.

La diffusione di altri dati come, ad esempio, le caratteristiche dei possessori di Partita Iva, sarebbero molto utili per definire e almeno in parte quantificare l'area del lavoro autonomo. Al momento queste informazioni non sono disponibili, ma talvolta le Camere di commercio colmano questa lacuna in ambiti territorialmente circoscritti.

Infine, un gruppo rilevante di statistiche è prodotto dai Ministeri della Giustizia, della Sanità e della Pubblica istruzione con il concorso dell'Istat che le diffonde con specifica notazione della cittadinanza dalla prima metà degli anni ottanta[9].

Oltre ai dati anagrafici essenziali, queste informazioni insistono sugli ambiti specifici dei diversi Ministeri. Quelle relative all'istruzione, ad esempio, indicano il numero di iscritti ai diversi gradi di scuola, i successi scolastici ad ogni livello oltre che la consistenza di bambini e ragazzi stranieri presenti in ogni ordine di scuola. Queste statistiche, se opportunamente trattate, possono costituire una sorta di marcatore della presenza stabile se si accetta l'ipotesi che la frequenza di minori, specialmente ai primi livelli scolastici, è associata alla presenza di un nucleo familiare.

[9] Con l'eccezione degli studenti universitari e dei laureati, rilevati secondo la cittadinanza fin dal 1953, e i detenuti censiti fin dal 1938.

Le statistiche sanitarie, d'altra parte, rendono noto sia lo stato morboso della popolazione straniera che si rivolge alle strutture italiane, sia le capacità ricettive e le caratteristiche degli istituti di cura a cui gli stranieri si rivolgono. In quest'ambito, inoltre, vengono raccolte anche le informazioni sulla filiazione e sugli aborti volontari e spontanei il cui uso potrebbe forse consentire di dare rilievo alle potenzialità riproduttive delle immigrate.

Infine, le statistiche giudiziarie insistono sulle denunce, sulla detenzione (arresto e misure di sicurezza) e sui procedimenti penali avviati nei confronti degli stranieri con particolare riferimento ai diversi gradi di giudizio.

Da quanto detto emerge chiaramente che le informazioni statistiche sulla presenza straniera in Italia e sulle sue caratteristiche sono tutt'altro che scarse. Pur essendo giunta in ritardo rispetto ad altri paesi, l'Italia si sta mettendo al passo con quelli di più antica immigrazione nel reperimento e nella diversificazione delle fonti informative sull'universo degli stranieri. Tuttavia, a fronte di questa confortante realtà, vanno segnalati anche i limiti delle statistiche italiane.

Il primo e più importante di questi è costituito dalla modesta affidabilità dei dati, la cui produzione è ancora troppo lasciata all'iniziativa di Agenzie dominate da priorità diverse da quelle della classificazione e della stima della presenza straniera. Questa attitudine comporta ovviamente una modesta qualità degli archivi e una povertà di informazioni specifiche sull'universo degli immigrati.

Il secondo limite è costituito dall'incomunicabilità delle diverse fonti. La presenza di un cittadino straniero può essere intercettata attraverso una o più contatti "burocratici" indotti dal lavoro, dalla criminalità, dalla malattia, dalla formazione etc. Ognuna di queste informazioni confluisce autonomamente nelle statistiche di fine anno, senza consentire legami fra i diversi eventi che hanno generato il contatto. La carenza di collegamento fra i dati ne impoverisce il potere informativo e rende più difficoltosa la stima quantitativa. A titolo di esempio, la mancanza di legami fra i diversi archivi impedisce di mettere in relazione la malattia di un individuo (statistiche sanitarie) al lavoro svolto (statistiche occupazionali) o all'anzianità di permanenza (statistiche del Ministero dell'Interno). Eppure, data la dimensione del fenomeno e la sua prevedibile crescita futura, sembra necessario, anche in Italia, costruire un legame fra i diversi archivi o meglio ancora, creare un'anagrafe degli stranieri, altrove adottata, che consenta di uscire dal clima emergenziale entro cui si sviluppa la riflessione su questo tema nel nostro paese.

1.2 Le fonti europee

Il panorama delle fonti statistiche, già molto articolato a livello nazionale, si complica ulteriormente nel passaggio alla scala europea. Infatti, alla problematicità locale – tanto maggiore quanto più i paesi sono di recente immigrazione – si sommano difficoltà inerenti la comparazione di statistiche rilevate in modo differente nei diversi paesi.

La presenza, in particolare, è soggetta a sostanziali differenziazioni in relazione allo status giuridico accordato allo straniero da ogni Stato (ad esempio nella definizione di residente, temporaneamente presente, rifugiato) e alla soglia temporale di permanenza nel paese di destinazione dopo la quale un cittadino di altra nazionalità diventa residente

(o ospite). D'altronde, le differenziazioni sono alimentate dalla condizione di immigrato. Egli è lavoratore, studente, parente, rifugiato, ma questi status sono definiti con criteri non omogenei. Inoltre, altre due difficoltà si aggiungono a quelle già descritte. La prima è costituita dal fatto che la componente irregolare e clandestina, stimata normalmente a livello locale, non può essere confrontata nel contesto europeo. La seconda riguarda le perturbazioni introdotte dai frequenti provvedimenti legislativi orientati alla regolarizzazione che alterano il dato di stock e le serie storiche nazionali.

Nonostante i limiti descritti, la mancanza di materiale più raffinato costringe le Agenzie internazionali incaricate di monitorare il fenomeno migratorio a livello europeo a ricorrere a queste informazioni, e in particolare alle statistiche provenienti dai registri di popolazione, dai permessi di soggiorno e dai censimenti. La scelta di una fonte o l'altra dipende dalla legislazione vigente in ogni singolo stato, ma in genere i registri di popolazione sono adottati principalmente dagli stati nord europei o comunque esistono in quelli dove il fenomeno migratorio si è presentato in anticipo.

Nei paesi dove sono adottati i registri la popolazione straniera è obbligata a iscriversi. Gli uffici locali in seguito inviano all'ufficio centrale i dati che vengono diffusi aggregati o distinti per area geografica. In tal modo, i registri di popolazione sono in grado di fornire una mappa della presenza entro i confini nazionali e mettono in luce le maggiori aree di attrazione e/o di repulsione. Tale informazione, significativamente inesistente per i paesi di più recente immigrazione, non va confusa con la residenza anagrafica così come si configura, ad esempio, in Italia in ragione dell'obbligatorietà dell'atto che nel nostro paese è invece a discrezione dell'interessato (Prospetto 1).

Questa fonte, comparativamente più affidabile di tutte le altre, presenta un limite soprattutto per quanto riguarda le cancellazioni. Spesso, infatti, gli stranieri tendono a non cancellarsi alla partenza provocando una sottostima della popolazione in uscita mentre quella in entrata tende ad essere superiore alla realmente presente.

Questo aspetto introduce l'elemento problematico della misura dei flussi migratori. Quando derivano da questo tipo di rilevazione, i risultati della comparazione di flussi fra paesi europei diventano in qualche modo arbitrari in quanto la residenza è subordinata a soglie temporali di permanenza anche molto diverse. Inoltre, è a discrezione di ogni paese includere o escludere segmenti particolari: ad esempio in alcuni stati i rifugiati sono inseriti in registri distinti, in altri confluiscono nei registri comuni.

I paesi che non dispongono dei registri rilasciano alle agenzie europee le statistiche sui permessi di soggiorno del tipo analizzato nel paragrafo dedicato alle fonti italiane: sono di durata limitata, rinnovabili e autorizzano la permanenza nel paese ospite. I permessi sono sostanzialmente rilevati in tutti i paesi europei (compresi quelli in possesso dei registri) e costituiscono di fatto l'unica informazione comparabile sulla presenza e sui flussi migratori nei paesi di più recente immigrazione come l'Italia, la Spagna, la Grecia e il Portogallo. Il confronto, però, va fatto con cautela poiché i limiti esposti nella valutazione dei permessi di soggiorno in Italia sono estendibili anche a tutti gli altri. A ciò si aggiunge il fatto che ogni paese ha una propria legislazione in merito e protocolli di classificazione non uniformi. Ad esempio, la concessione del permesso di soggiorno ai minori in Italia è collegata al permesso di un adulto mentre in altri paesi è individuale e indipendente dall'età. Ancora, in qualche caso i permessi di soggiorno sono distinti fra autorizzazioni alla permanenza (per lavoro o con diritto di lavoro) e autorizzazioni solo alla permanenza.

Nonostante ciò, la mancanza di dati più affidabili e raffinati costringe all'uso di queste informazioni legittime però solo se assunte con spirito critico. Infatti, di per sé il documento che autorizza al soggiorno non implica necessariamente una presenza fisica e ancor meno un flusso concreto, poiché l'individuo può aver ottenuto il permesso ma posticipa l'immigrazione, ovvero può essere stato beneficiato di un nuovo documento in ragione, ad esempio, di un cambiamento di status anche se è già soggiornante da tempo nel paese ospite.

Prospetto 1: Disponibilità dei registri di popolazione e dei permessi di soggiorni in alcuni paesi europei al 1998*

	Registro di popolazione	Permesso di soggiorno o di lavoro
Austria	X	
Belgio	X	X
Danimarca	X	X
Finlandia	X	
Francia		X
Germania	X	X
Ungheria	X	X
Irlanda		X
Italia		X
Paesi Bassi	X	X
Norvegia	X	X
Polonia		
Portogallo		X
Spagna		X
Svezia	X	
Regno Unito		X

*X= disponibile; *Fonte*: Sopemi, 1998

Con riferimento ai permessi di soggiorno, infine, va evidenziata una caratteristica tipica dei paesi sud europei costituita dal ricorso frequente alle regolarizzazioni. La collocazione geografica, la debolezza naturale dei confini marittimi, la poca esperienza nel controllo delle frontiere espone Italia, Grecia, Spagna e Portogallo a ingressi rilevanti di clandestini, anche se i suddetti paesi possono non essere le destinazioni finali del viaggio. La popolazione irregolarmente presente sul territorio emerge sistematicamente in occasione delle sanatorie e ciò ha benefici effetti sulle cifre dell'immigrazione che l'anno successivo alla regolarizzazione sono certamente più realistiche. Tuttavia, questi provvedimenti hanno anche l'effetto perturbatore indiretto di rendere più difficile la ricostruzione storica del fenomeno esposto a balzi improvvisi e apparentemente inspiegabili.

Dalla sommaria descrizione proposta appare evidente che nel processo di integrazione europea in atto si deve considerare prioritaria l'istituzione di un patrimonio statistico sul fenomeno migratorio qualitativamente accettabile. Ciò può essere realizzato solo attraverso la confluenza di statistiche reperite con procedure standardizzate, l'unico strumento per la comparazione senza ambiguità della presenza

regolare, di stimare quella irregolare in termini di stock e di flussi (anche interni alla Comunità) e di allargare il patrimonio informativo che oggi si riduce solo alla presenza secondo il permesso di soggiorno e ignora confronti su altri versanti decisivi come, ad esempio, il lavoro, la giustizia la sanità.

Proprio in questa direzione si sta muovendo l'Onu che ha recentemente pubblicato la prima revisione alle Raccomandazioni per la definizione e la classificazione del fenomeno riconoscendo la vetustà di quelle del 1976 (UN, 1998).

In particolare, le Raccomandazioni insistono sulla necessità di pervenire a una chiara definizione di migrante costruita con riferimento alle tipologie residenziali (introducendo anche la variabile temporale) e ai motivi dell'espatrio. In questa prospettiva gli immigrati sono definiti persone che hanno cambiato il loro paese di residenza abituale, intendendo con residenza abituale il luogo dove si trascorre quotidianamente il tempo per un periodo breve (oltre i tre mesi ma meno di un anno) o lungo (oltre 12 mesi). Oltre a ciò in sede definitoria le Raccomandazioni insistono sul cambiamento di status del migrante mettendo in relazione quello posseduto alla partenza dal paese di origine e quello acquisito nel paese di destinazione.

Definire il migrante a partire da queste indicazioni implica senza dubbio uno sforzo notevole da parte dell'Italia e degli altri paesi europei, ma è uno sforzo necessario per avviare un percorso di conoscenza del fenomeno all'interno del continente europeo.

Prospetto 2 Principali caratteristiche degli individui che intendono migrare nel paese di origine e in quello di destinazione

Classificazione dei cittadini in partenza nel paese di origine	Classificazione degli immigrati in arrivo nel paese di destinazione
Cittadini in partenza per ragioni di studio	Studenti stranieri
Cittadini in partenza per ragioni formative	Stranieri in formazione professionale
Cittadini in partenza per lavoro	Lavoratori stranieri
Cittadini che esercitano una libera scelta di residenza	Stranieri con il diritto di scegliere dove vivere
Cittadini che partono per risiedere in altro paese	Stranieri ammessi a risiedere
Cittadini in partenza per ricongiungersi ai familiari	Stranieri ammessi per ricongiungimento
Cittadini richiedenti asilo	Rifugiati
Cittadini in partenza senza permesso di ammissione nel paese ospite	Stranieri illegalmente presenti

Fonte: Un, 1998

2. Le fasi dell'immigrazione europea

A partire dal secondo dopoguerra, accanto alla ripresa della mobilità intercontinentale diretta verso le Americhe e l'Australia, si registrarono in Europa intensi movimenti di popolazione dovuti, in un primo tempo, alle modifiche dei confini e dei regimi politici conseguenti all'accordo di Yalta e in seguito, con la ripresa economica dell'Europa occidentale, ai crescenti flussi di lavoratori provenienti dai paesi

meno sviluppati dell'area (ancora caratterizzati da eccessi di popolazione agricola) e diretti verso quelli più industrializzati nei quali, per colmare i vuoti generati dal conflitto e portare avanti l'opera di ricostruzione, si rendeva necessario il reclutamento di mano d'opera esterna

Con l'avvento degli anni '60, il continente europeo ha visto una progressiva rotazione delle provenienze, che hanno via via coinvolto popolazioni sempre più lontane dai tradizionali poli di attrazione sino a sconfinare oltre i limiti continentali. Un fenomeno, questo, favorito in alcuni paesi (Francia, Regno Unito, Belgio e Olanda) anche dall'insediamento di significative collettività di origine extraeuropea a seguito dei processi di indipendenza e di liberazione nazionale delle ex-colonie. Di fatto, l'esaurimento delle riserve di mano d'opera dell'Europa meridionale, sempre più dirottate a sostegno della intensa crescita economica in alcune zone dei rispettivi paesi d'origine, costrinsero l'imprenditoria del centro e nord europea ad ampliare la dimensione dei flussi di immigrazione e ad estenderne l'area di provenienza. Ne risultò un rete di relazioni sempre più indipendente dai precedenti legami coloniali e sempre più condizionata dalla domanda di lavoro nei paesi di destinazione e dagli squilibri demo-economici in quelli d'origine.

Lo shock petrolifero dei primi anni '70 intervenne tuttavia a modificare alcuni importanti elementi nel meccanismo di attrazione incentrato sulle economie forti dell'Europa centrale. La generale stretta economica e le conseguenti manovre per assicurare l'autosufficienza ai sistemi produttivi si accompagnarono alla duplice esigenza di trasformare un sistema produttivo spesso obsoleto - in quanto centrato su tecnologie ad inteso uso di lavoro - e di fronteggiare la crescita di una coscienza sociale e politica che, almeno in teoria, cominciava a rifiutare lo sfruttamento del lavoro straniero proprio del sistema tedesco del Gastarbeit (lavoratori ospiti).

Le politiche migratorie introdotte in quegli anni dai paesi europei di tradizionale immigrazione andarono dal blocco degli ingressi ai tentativi (spesso falliti) per obbligare e/o incentivare il rientro dei lavoratori stranieri disoccupati, sino alle iniziative per radicare e integrare il più possibile nella società ospite parte delle collettività straniere. Un obiettivo, questo, da realizzare anche limitando l'ingresso, in linea di principio, solo ai più stretti familiari di persone precedentemente immigrate (Hammar, 1985).

Per quanto sia difficile avanzare relazioni di causa-effetto circa fenomeni per loro natura complessi, sul piano delle motivazioni e dei condizionamenti, come sono i movimenti migratori internazionali, è comunque innegabile che le politiche di tendenziale chiusura nei paesi di tradizionale destinazione si accompagnarono a due situazioni relativamente nuove per la realtà europea: l'allargamento a sud delle aree di attrazione, giunte a comprendere paesi come la Spagna, l'Italia e infine la Grecia e il Portogallo, e lo sviluppo dell'immigrazione clandestina. La prima, giustificabile in buona parte con i processi di crescita economica che hanno caratterizzato tali paesi nel corso degli anni '80, la seconda inquadrabile come risposta a provvedimenti di chiusura che si sono scontrati sia con una forte convergenza di interessi tra migranti e datori di lavoro marginali, sia con la presenza di una fitta rete di intermediazione talvolta ai limiti della legalità.

2.1 Il panorama migratorio degli anni '90

Allo stato attuale, la popolazione straniera presente nei 15 paesi dell'Unione Europea (UE) è ufficialmente nell'ordine di 18-19 milioni di unità, per più della metà concentrata in due soli paesi (Germania e Francia), e con una densità media di circa 5 soggetti non nazionali [10] per ogni 100 cittadini dell'Unione.

Sotto il profilo quantitativo la presenza straniera nell'ambito dei paesi dell'UE raggiunge il massimo in Germania con poco più di 7 milioni di unità, cui fanno seguito la Francia con 3-4 milioni e il Regno Unito con 2. L'Italia, con poco più di un milione di stranieri regolarmente presenti, si colloca al quarto posto della graduatoria e precede, nell'ordine, il Belgio, l'Austria, l'Olanda, la Spagna e la Svezia, relativamente ai quali la presenza straniera varia tra 500 e 900 mila unità. Nei restanti paesi membri la consistenza della popolazione straniera si mantiene dell'ordine di 100-300 mila presenze, con la punta massima in Grecia (305 mila) e minima in Finlandia (81 mila).

In generale, la componente extracomunitaria è nell'ordine del 70-80% in oltre la metà dei paesi: raggiunge le punte massime in Italia (86%) e in Austria (85%) e le minime in Lussemburgo (11%) e in Irlanda (29%).

[10] L'espressione si riferisce a soggetti, comunitari e non, presenti in un paese diverso da quello di cittadinanza.

Figura 1 Densità degli stranieri nei Paesi dell'U.E.

(per 100 residenti) Ultimo anno disponibile

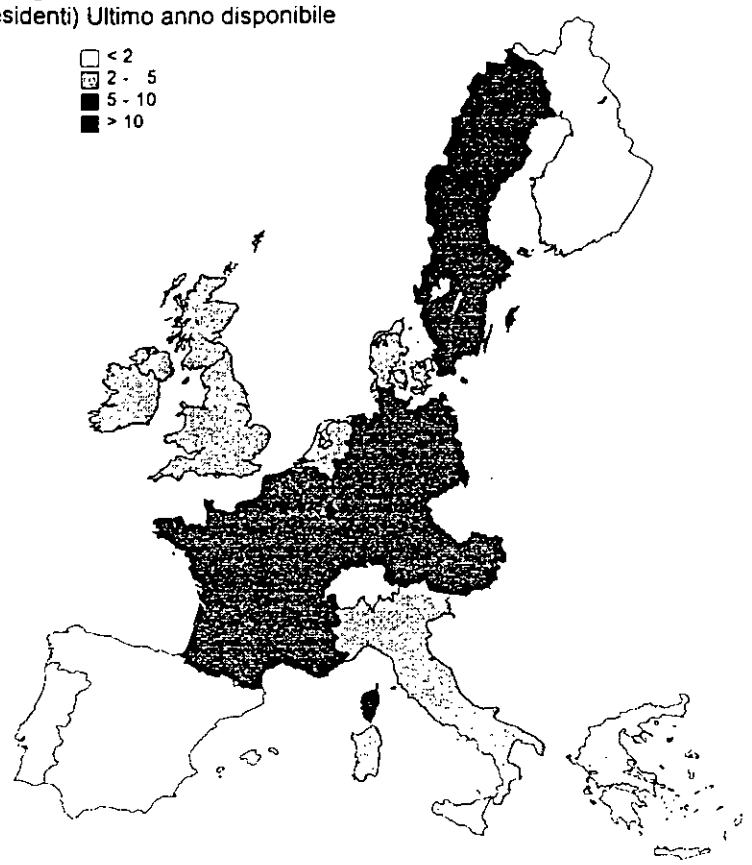
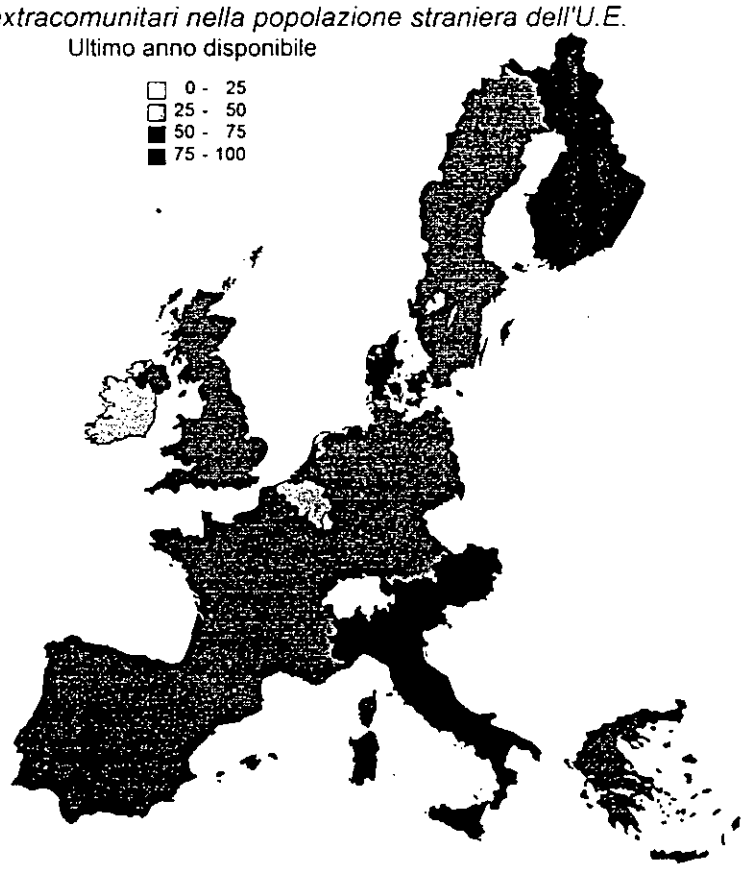


Figura 2 Percentuale di extracomunitari nella popolazione straniera dell'U.E.

Ultimo anno disponibile



In termini di densità, il panorama dell'UE mostra valori superiori alla media - oltre che nella realtà anomala del Lussemburgo (ove più di 1/3 di popolazione è di provenienza straniera) - in Austria, Belgio e Germania (con circa 9 stranieri per ogni 100 residenti) e in Francia e Svezia (con circa il 6 per 100). Una densità leggermente inferiore al valore medio comunitario si osserva in Danimarca e Olanda e, più ridotta, nel Regno Unito e in Irlanda. Decisamente bassa è invece la densità tanto nei quattro paesi dell'estremo sud (Portogallo, Spagna, Italia e Grecia), quanto all'estremo nord (Finlandia).

Tabella 1 - *Popolazione straniera presente nei paesi dell'Unione Europea*

Paesi	Popolazione 1.1.1998	Stranieri 1997	Densità Stranieri	Stranieri extraUE
	(migliaia)		(per 100 abitanti)	(per 100 stranieri)
Germania	82012,2	7314,0	8,9	74,8
Francia	58722,6	3597,0(a)	6,1	63,5
Regno Unito	59086,4	1983,0(b)	3,4	60,8
Italia	57563,4	1250,0(c)	2,2	86,3
Belgio	10192,3	903,1	8,9	38,6
Austria	8075,4	732,7	9,1	84,7
Olanda	15654,2	679,9	4,3	72,3
Spagna	39347,9	609,8	1,5	53,3
Svezia	8847,6	526,6	6,0	66,1
Danimarca	5294,9	237,7	4,5	79,4
Grecia	10507,6	305,0(d)	2,9	72,9
Portogallo	9957,3	172,9(b)	1,7	74,7
Lussemburgo	423,7	142,9	33,7	11,4
Irlanda	3652,9	114,4	3,1	28,9
Finlandia	5147,3	81,0	1,6	80,9
Dato relativo al 1990 Dato relativo al 1996 Fonte: Ministero dell'Interno, Anticipazioni Dossier Caritas 1999 Fonte: Ministero dell'Interno, anno 1996				

Fonte: Sopemi, 1998; Conseil de l'Europe,, 1998.

Attraverso i dati sulle presenze regolari, l'analisi della dinamica migratoria nel corso dell'ultimo decennio può riassumersi:

- nel consistente aumento della popolazione straniera in Austria e Germania, soprattutto dopo il 1990;
- nell'analogo sviluppo dell'immigrazione nelle regioni del nord, meno intenso a livello di valori assoluti ma altrettanto significativo in termini di crescita relativa;
- nella relativa stabilità dello stock di presenze che ha contraddistinto per l'intero decennio il Regno Unito e il Belgio, ed è valsa a differenziare quest'ultimo dalla vicina Olanda (ove a partire dal 1993 si rilevano segnali di regresso);

- infine, ultimo ma per certi versi più innovativo, nel marcato incremento di popolazione straniera che ha interessato il fronte dell'Europa mediterranea.

Per quanto riguarda la panoramica delle nazionalità che alimentano la presenza straniera entro lo spazio dell'Unione Europea, occorre distinguere la componente comunitaria, spesso residuo di un processo di attrazione che ha radici nel passato, dal resto delle provenienze europee ed extracontinentali. In particolare, sul fronte della mobilità interna ai paesi dell'Unione si segnalano: il contingente di circa 600 mila italiani in Germania, 250 mila in Francia e 200 mila in Belgio; la netta prevalenza di portoghesi in Francia (più di 600 mila) e in Lussemburgo (circa 50 mila); gli irlandesi nel Regno Unito (più di 400 mila); i greci in Germania (360 mila); gli spagnoli in Francia (oltre 200 mila); la significativa incidenza dei tedeschi, in Austria, Italia, Olanda, Spagna e Regno Unito e dei cittadini di quest'ultimo in tutti i quattro nuovi paesi si immigrazione del sud Europa: Portogallo, Spagna, Grecia e Italia.

Tabella 2 - *Dinamica della popolazione straniera presente in alcuni paesi dell'UE*

Paesi	Popolazione straniera (migliaia)(a)			Numeri indice (1986-89=100)	
	1986-89	1990-93	1994-96	1990-93	1994-96
Austria	343	575	722	168	210
Belgio	866	914	915	106	106
Danimarca	139	175	219	126	157
Finlandia	19	41	68	221	364
Germania	4522	6150	7159	136	158
Irlanda	79	88	102	112	130
Italia	540	889	977	165	181
Lussemburgo	103	120	138	117	134
Olanda	606	741	721	122	119
Portogallo	98	119	166	122	170
Regno Unito	1823	1865	1993	102	109
Spagna	309	366	500	118	162
Svezia	417	496	532	119	128
(a) Media annua					

Fonte: cfr. Tabella 1

Grafico 1 Popolazione straniera nei Paesi membri dell'U.E. 1986 - 1996

(in migliaia)

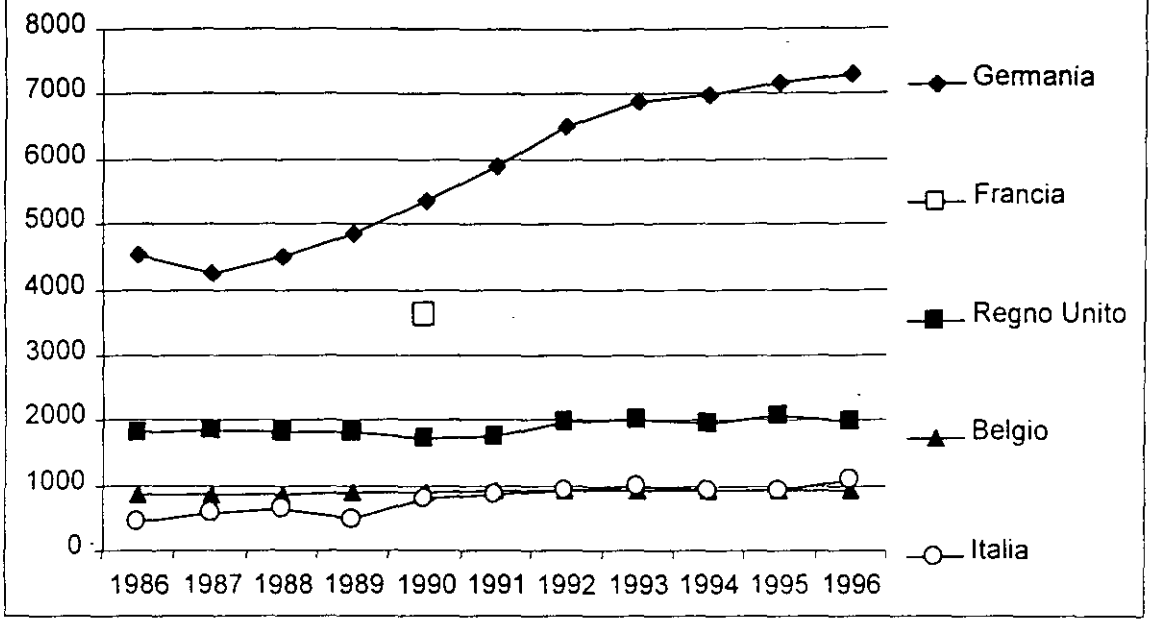
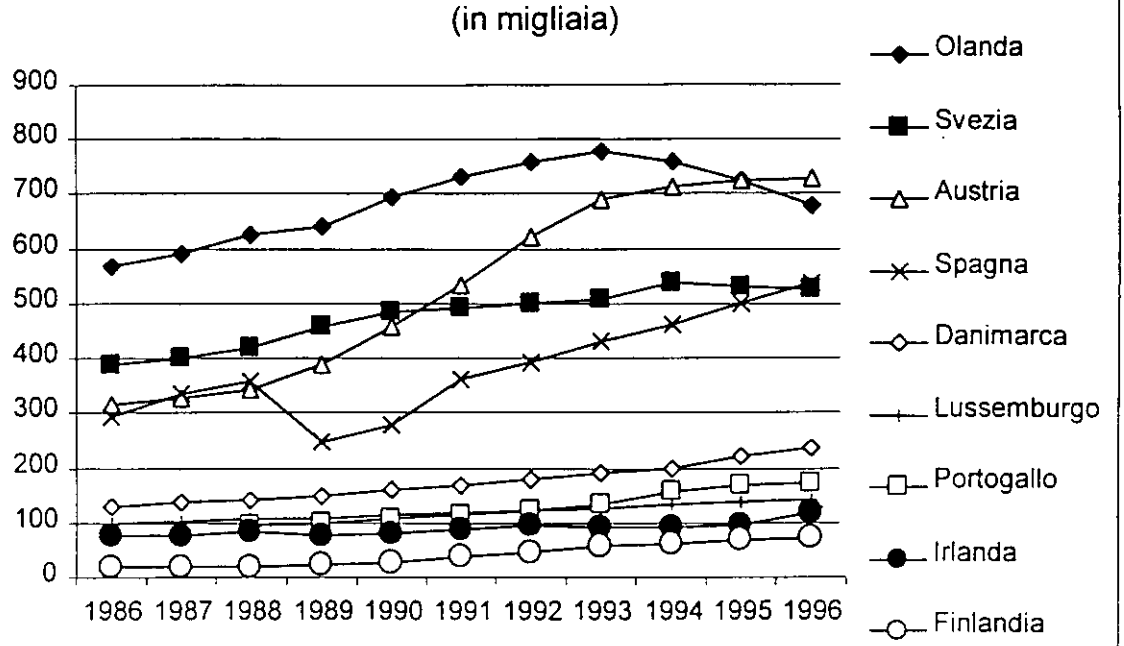


Grafico 2 Popolazione straniera nei Paesi membri dell'U.E. 1986 - 1996
(in migliaia)



Rispetto alle nazionalità extracomunitarie ciò che spicca in primo luogo sono la presenza turca, per la sua dimensione quantitativa (più di 2 milioni in Germania), e quella marocchina (e in sub-ordine ex jugoslava), per la varietà di paesi entro cui assume un peso rilevante (Belgio, Francia, Italia, Olanda e Spagna).

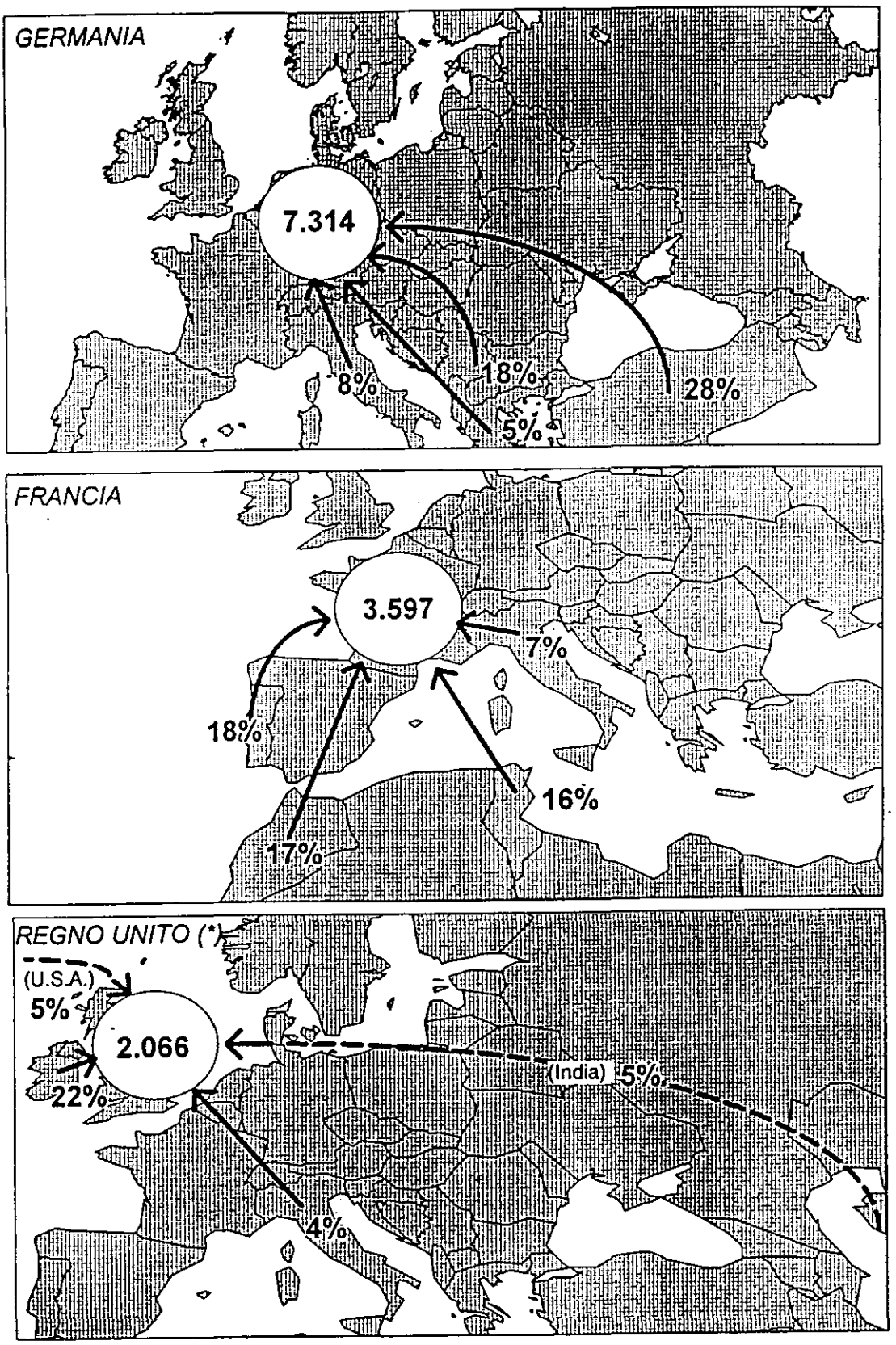
Non mancano tuttavia numerose situazioni di rapporti privilegiati. Si va dagli algerini in Francia (più di 600 mila), agli ex membri dell'URSS in Grecia e in Finlandia, agli albanesi in Italia, sino ad una qualificata presenza di cittadini delle ex-colonie: gli indiani e i pakistani nel Regno Unito; gli zairesi in Belgio; i capoverdiani, i brasiliani e gli angolesi in Portogallo.

Tabella 3 - *Principali provenienze della popolazione straniera presente in alcuni paesi dell'UE (1996)*

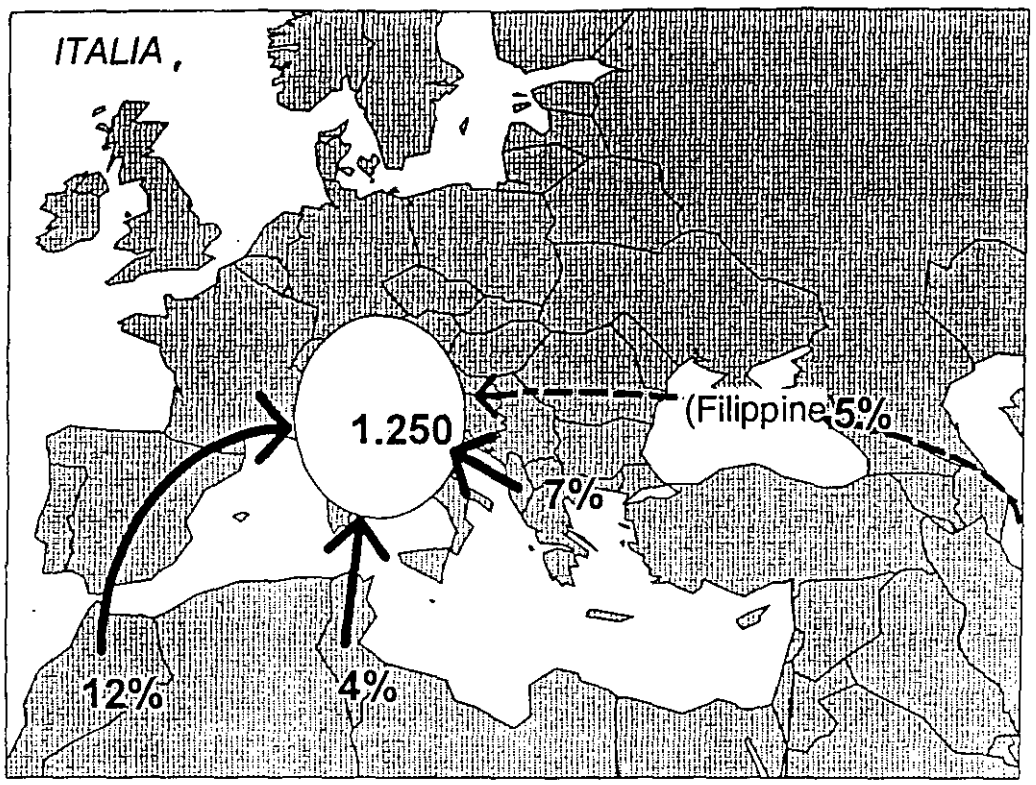
Paesi di Destinazione	Paesi di provenienza membri dell'Unione Europea					
	1°	migliaia	2°	migliaia	3°	migliaia
Austria (a)	Germania	57	Italia	9	Regno Unito	3
Belgio	Italia	208	Francia	102	Olanda	81
Danimarca	Regno Unito	12	Norvegia	11	Germania	11
Finlandia	Svezia	7	Germania	2	Regno Unito	2
Germania	Italia	599	Grecia	362	Austria	185
Italia(b)	Germania	41	Francia	24	Regno Unito	22
Lussemburgo	Portogallo	53	Italia	20	Francia	16
Grecia (c)	Regno Unito	13	Germania	9	Italia	5
Olanda	Germania	53	Regno Unito	39	Belgio	24
Portogallo	Regno Unito	12	Spagna	9	Germania	8
Regno Unito	Irlanda	446	Italia	77	Germania	59
Spagna	Regno Unito	68	Germania	46	Portogallo	38
Austria (a)	Ex Jugoslavia	335	Turchia	139	Romania	18
Belgio	Marocco	138	Turchia	78	Zaire	12
Danimarca	Turchia	37	Ex Jugoslavia	32	Somalia	10
Finlandia	Ex Urss	17	Estonia	9	Somalia	5
Germania	Turchia	2049	Ex Jugoslavia	754	Bosnia Erzeg.	340
Italia (b)	Marocco	146	Albania	92	Filippine	68
Grecia (c)	Fed. Russa	16	Georgia	9	Bulgaria	7
Olanda	Marocco	139	Turchia	127	Ex Jugoslavia	33
Portogallo	Capo Verde	40	Brasile	20	Angola	16
Regno Unito	India	110	Stati Uniti	104	Pakistan	68
Spagna	Marocco	77	Argentina	18	Perù	18
Dati al 1991 Dati al 31.12.1998 Dati al 1.1.1998 limitatamente alla popolazione residente						

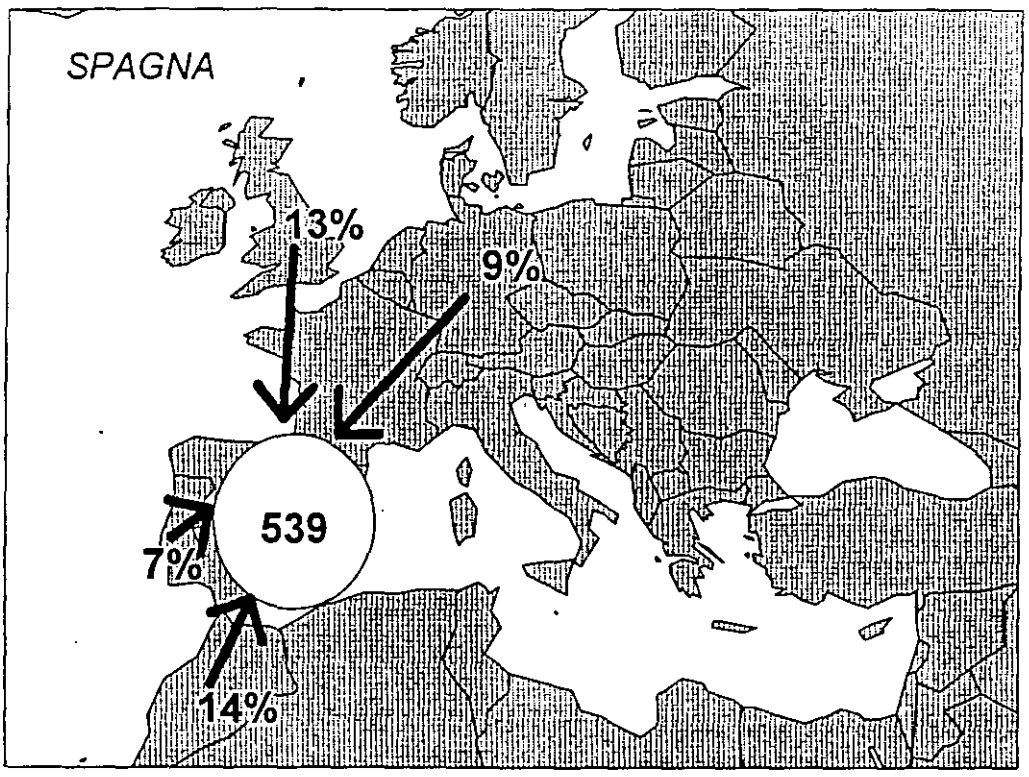
Fonte: cfr.Tabella 1

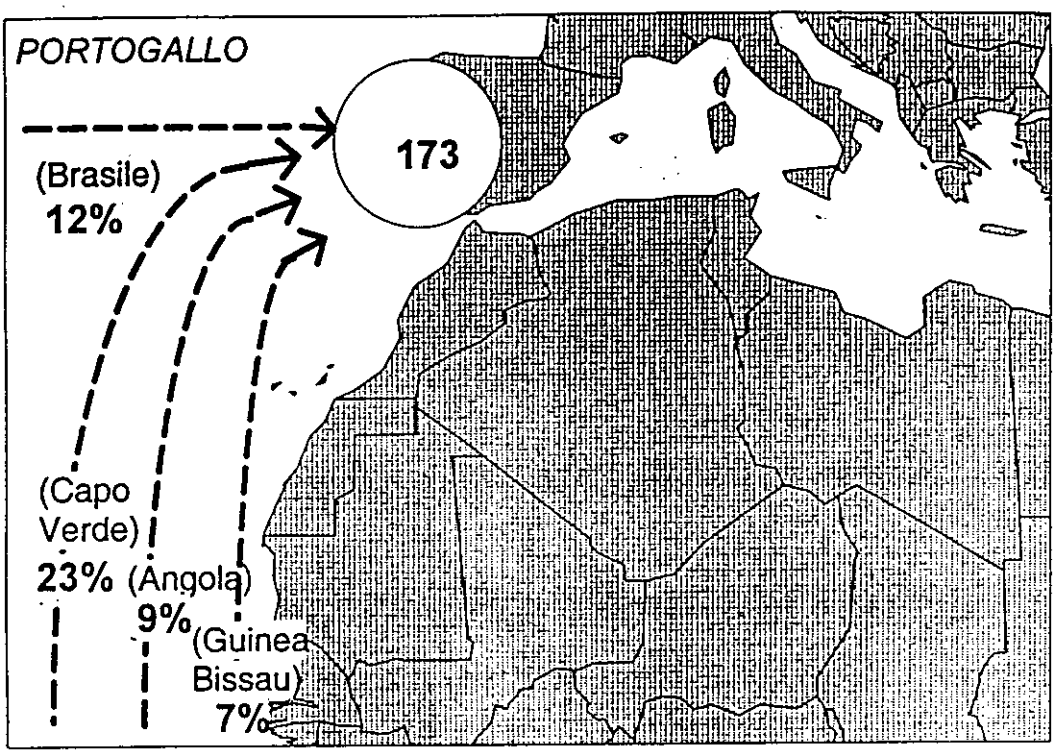
Figura 3 Popolazione straniera al 1996. Principali Paesi di provenienza

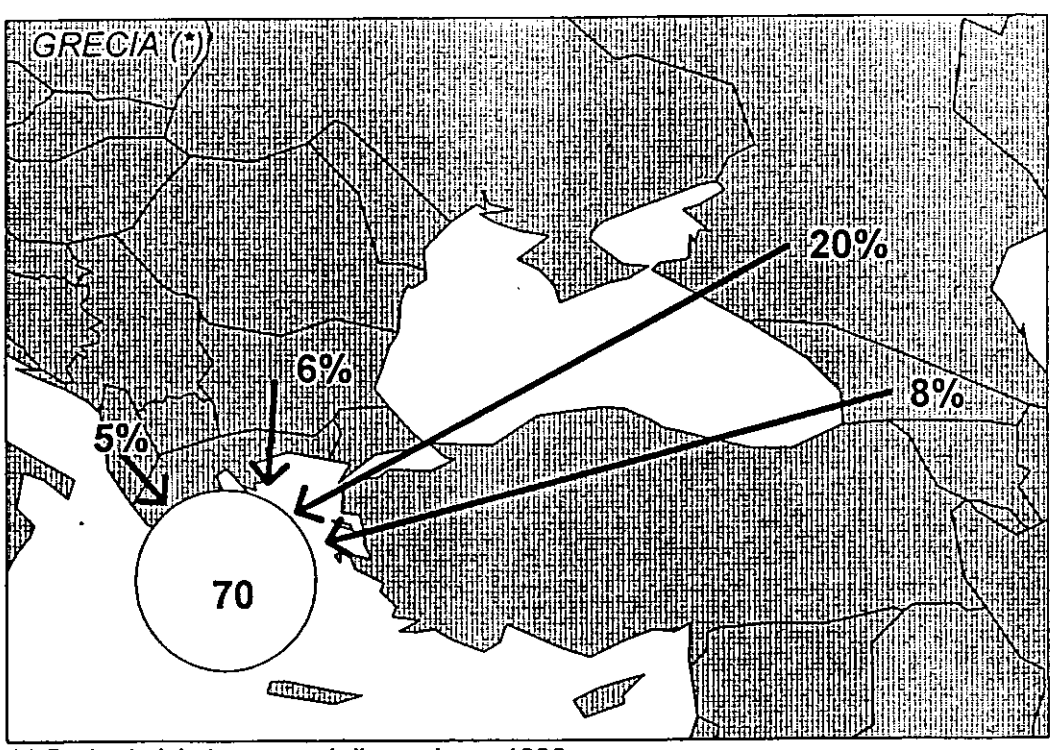


(*) Anno 1997


ITALIA
1.250
(Filippine 5%
7%
12%
4%


SPAGNA
13%
9%
539
7%
14%





(*) Dati relativi ai permessi di soggiorno 1996

2.2 Schede di approfondimento circa la nuova realtà migratoria nell'Europa mediterranea

2.2.1 Portogallo

La consistenza numerica della popolazione straniera legalmente presente in Portogallo è stata stimata nel 1996 (ultimo anno disponibile) in 173 mila unità, con una densità di poco inferiore al 2% e una concentrazione che privilegia il distretto di Lisbona (con più del 50% dei presenti). Si tratta di un collettivo che, per quanto ancora relativamente contenuto, risulta caratterizzato da una significativa crescita (+31% tra il 1993 e il 1996) e da una forte vitalità: pur rappresentando l'1,7% della popolazione portoghese ha accentrato nel 1996 ben il 6,7% delle nascite (conteggiando i casi con almeno un genitore straniero).

Rispetto alla provenienza, tra gli stranieri regolarmente presenti in Portogallo risultano largamente prevalenti i cittadini delle ex colonie, con circa 40 mila soggetti provenienti da Capo Verde, 20 mila dal Brasile e 16 mila dall'Angola. Sono inoltre presenti circa 57 mila stranieri provenienti da paesi dell'area OCSE, ¾ dei quali appartenenti a paesi membri dell'Unione Europea.

Tabella 4 - *Portogallo: consistenza e caratteristiche della popolazione straniera*

	Anni			
	1993	1994	1995	1996
	(migliaia)			
Stranieri regolarmente presenti (comprensiva dei regolarizzati)	131,6	157,1	168,3	172,9
Per regione di residenza				
Lisbona	70,6	85,5	92,4	95,3
Setubal	11,9	13,8	15,5	16,0
Altre	49,1	57,7	60,3	61,6
Per area di provenienza				
Africa	55,8	72,6	79,2	81,2
Europa	37,2	41,8	44,9	47,3
America del sud	21,9	24,8	25,9	27,7
America del nord	10,5	10,7	10,9	10,8
Altro	6,2	7,1	7,5	5,9
Forza lavoro straniera (comprensiva dei disoccupati)	63,1	77,6	84,4	86,8

Fonte: Oecd-Sopemi, 1998

La forza lavoro straniera al dicembre del 1996 era di circa 90 mila unità, per lo più occupata nei settori dell'agricoltura, dell'industria manifatturiera, nell'edilizia e nei servizi. La componente di origine europea trovava largo impiego nell'ambito dei servizi, anche ad elevato contenuto tecnico e professionale (scuola, sanità, ecc.), così come buona parte degli immigrati brasiliani, mentre gli africani erano prevalentemente inseriti in attività di livello più basso, sia nell'edilizia che nell'industria. Circa l'80% della forza

lavoro straniera era formata da lavoratori dipendenti; gli imprenditori e i lavoratori autonomi (circa 17 mila) erano per lo più costituiti da europei e da brasiliani.

Alla stessa data gli stranieri ufficialmente disoccupati erano poco più di 4 mila, pari a poco meno dell'1% del totale dei disoccupati. Tale percentuale risultava tuttavia particolarmente elevata in corrispondenza degli immigrati provenienti dall'Angola: essi rappresentavano il 9% del totale della forza lavoro straniera, ma raggiungevano il 18% nell'ambito del sottoinsieme dei disoccupati.

Relativamente alla componente irregolare della presenza straniera in Portogallo, i soli dati disponibili riguardano il collettivo dei regolarizzati in occasione di due provvedimenti di sanatoria avviati nel periodo ottobre 1992-marzo 1993 e giugno-dicembre 1996. Nel primo caso hanno fatto ricorso alla regolarizzazione circa 39 mila stranieri illegalmente presenti sul territorio portoghese, per il 90% provenienti da 7 paesi nel cui ambito l'Angola occupava una posizione del tutto preminente. Una concentrazione analoga (persino più accentuata) si è ripetuta in occasione della sanatoria del 1996, dalla quale sono emersi circa 22 mila irregolari ancora una volta con le provenienze dall'Angola in prima posizione

Tabella 5 - *Portogallo: consistenza delle regolarizzazioni per periodo e provenienza*

Provenienza	1992-1993	1996
	(migliaia)	
Angola	12,5	6,8
Capo Verde	6,8	5,0
Guinea Bissau	6,9	4,0
Sao Tome e Principe	1,4	2,0
Brasile	5,3	0,3
Cina	1,4	..
Mozambico	0,8	..
Altri	4,1	3,7
Totale	39,2	21,8

Fonte: Ministero dell'Interno, anni vari

2.2.2 Spagna

Alla fine del 1997 il numero di stranieri regolarmente presenti in Spagna era di 610 mila (di cui poco meno della metà di origine comunitaria), con una densità dell'1,5% e un incremento di circa 70 mila unità rispetto all'anno precedente.

Il tasso annuo di crescita delle presenze di cittadini extracomunitari si è mantenuto relativamente basso e stabile nel corso dell'ultimo quinquennio (almeno sino al 1996) e la stessa componente marocchina, oggi la più rappresentata con quasi 80 mila unità, sembra aver rallentato da qualche anno la forte espansione che l'aveva caratterizzati all'inizio del decennio: da un tasso medio annuo del 40% tra il 1990 e il 1994, al 10% tra il 1994 e il 1996[11].

[11] Le 110 mila presenze al 1.1.1998 (Conseil de l'Europe, 1998) lasciano tuttavia intendere una ulteriore ripresa ad un tasso annuo che è nuovamente nell'ordine del 40%.

La seconda comunità più numerosa nel panorama dell'immigrazione in Spagna è costituita dai cittadini del Regno Unito (68 mila), seguiti dai tedeschi (46 mila). Ben rappresentati sono altresì i portoghesi (38 mila) e i francesi (33 mila).

Significativa è inoltre la presenza dei latino americani, anche in relazione ai loro forti legami e alle affinità culturali con il mondo ispanico, ma con alcune importanti distinzioni. Mentre argentini e cileni hanno segnalato una relativa stazionarietà – o persino un regresso numerico indotto da fenomeni di acquisizione della cittadinanza spagnola – gli immigrati provenienti dall'area andina (Perù, Colombia e Ecuador) e dalla Repubblica Dominicana hanno registrato un costante incremento nel corso degli anni 90'. Ciò trova spiegazione sia nel deterioramento delle condizioni socio-economiche nei rispettivi paesi di origine, sia nello sviluppo dei processi di richiamo tipici della catena migratoria, resi possibili tanto dal consolidamento dei nuclei giunti in Spagna in epoca precedente quanto da un mercato del lavoro ricco di opportunità in alcuni settori (servizi domestici e assistenza alla persona) tradizionalmente coperti da questo tipo di immigrazione (spesso al femminile).

In tema di forza lavoro straniera regolarmente presente sul territorio spagnolo, le statistiche più recenti segnalano 122 mila permessi di lavoro rilasciati nel 1996 (che però non contemplano la componente comunitaria), a fronte dei 100 mila dell'anno precedente. Una tendenza, questa, che sconta tuttavia l'apporto della regolarizzazione varata nel corso di quello stesso anno.

In generale, i 120 mila stranieri che hanno avuto (o rinnovato) il permesso di lavoro nel corso del 1996 circa la metà era proveniente dall'Africa (in primo luogo dal Marocco) e circa un quarto dall'America Latina (principalmente Perù e Repubblica Dominicana). Vanno inoltre segnalati i cinesi e i filippini, tra le provenienze asiatiche, e i polacchi, tra quelle europee extracomunitarie.

I possessori del permesso di lavoro hanno trovato prevalentemente impiego nei servizi domestici e socio-assistenziali (30%), in agricoltura (19%), nell'edilizia e nei trasporti (9%), nel settore della ristorazione (9%). Quasi il 20% dei permessi di lavoro concessi nel 1996 hanno riguardato professioni qualificate e circa il 10% posizioni di lavoro autonomo.

Tabella 6 - *Spagna: consistenza e caratteristiche della popolazione straniera*

	Anni			
	1993	1994	1995	1996
	(migliaia)			
Stranieri regolarmente presenti (comprensiva dei regolarizzati)	430,4	461,4	499,8	539,0
Per area di provenienza				
Europa	217,5	238,5	254,5	273,3
America	96,8	103,3	108,9	121,3
Africa	79,3	82,6	95,8	98,8
Asia	34,9	35,7	38,5	43,4
Altro	1,9	1,1	1,2	2,1

Permessi di lavoro concessi (comprensiva di stagionali e frontalieri)	93,7	88,6	100,3	121,7
(a) Esclusi i permessi inferiori a 6 mesi o per motivi di studio				

Fonte: Oecd-Sopemi, 1998

Tabella 7 - *Spagna: consistenza delle regolarizzazioni per periodo ed eventuale settore di attività*

Tipo di permesso/settori di attività	1991	1996
	(migliaia)	
Totale permessi	108,4	21,3(a)
Permesso di soggiorno e di lavoro	108,4	13,8
Settori		
Agricoltura	15,5	1,7
Industria	8,4	0,5
Costruzioni	16,6	2,1
Servizi personali	23,3	3,1
Hotel	13,6	2,2
Commercio	9,3	1,6
Trasporti	1,2	0,3
Altri servizi	16,8	1,7
Altro	3,8	0,7
Permesso di soggiorno	-	7,5
(a) Sono stati previsti due tipi di permesso: un permesso biennale (annuale per i familiari) per soggiorno e lavoro e un permesso di soggiorno che non consente lo svolgimento di attività lavorativa		

Fonte: Ministero dell'Interno, anni vari

Il fenomeno dell'immigrazione irregolare nel contesto spagnolo ha recentemente trovato occasione di emergere (almeno parzialmente) con la sanatoria avviata nel periodo aprile-agosto del 1996 a distanza di cinque anni da una precedente analoga esperienza. Tale sanatoria, ha consentito agli immigrati privi di valida documentazione di ottenere il permesso di soggiorno (7,5 mila casi, secondo i primi dati diffusi dal Ministero dell'Interno), ed eventualmente anche quello di lavoro (13,8 mila). In generale, si è trattato di situazioni riguardanti soggetti immigrati regolarmente nel periodo 1986-1991, ma divenuti irregolari per scadenza e mancato rinnovo del relativo permesso.

2.2.3 Grecia

Secondo le più recenti stime ufficiali (di fonte locale), nel 1996 si avevano in Grecia 305 mila stranieri in possesso di un regolare permesso di soggiorno (o in via di rinnovo) e altri 250-500 mila privi di documentazione. Nello stesso anno sono stati rilasciati circa 70 mila permessi di soggiorno, con una forte incidenza di cittadini provenienti dalla ex Unione Sovietica e, più in generale, dai paesi confinanti.

Rispetto agli anni precedenti l'ammontare delle autorizzazioni al soggiorno non ha evidenziato sensibili variazioni, ed anche la struttura per provenienza si è limitata a segnalare un'accentuazione del flusso dall'ex URSS a scapito dell'area dell'Egeo (Cipro e Turchia).

Tabella 8 - *Grecia: permessi di soggiorno per paese di origine*

Paesi d'origine	Anni			
	1993	1994	1995	1996
	(migliaia)			
Federazione Russa	14,3	17,0	17,3	13,9
Georgia	..	..	2,9	5,3
Bulgaria	2,6	3,5	3,7	4,3
Albania	2,4	3,7	4,2	3,4
Egitto	3,0	3,6	3,6	3,1
Ex Jugoslavia	1,5	2,9	2,9	2,9
Romania	2,5	3,5	2,6	2,7
Regno Unito	3,6	3,2	3,1	2,7
Stati Uniti	2,3	2,8	2,8	2,4
Turchia	5,1	6,2	5,1	2,3
Cipro	5,6	5,5	4,7	2,1
Filippine	3,1	2,7	2,3	1,9
Polonia	1,4	1,9	1,7	1,8
Germania	1,8	1,5	1,5	1,5
Ucraina	..	..	0,5	1,4
Libano	1,3	1,3	1,2	1,1
Siria	0,9	1,1	1,3	1,1
Italia	0,4	1,0	0,9	0,8
Altri	18,4	15,6	15,9	15,7
Totale	70,1	77,2	78,2	70,4

Fonte: Ministero dell'Ordine Pubblico

Il contingente di lavoratori stranieri ammessi a soggiornare in Grecia, annualmente determinato dal Governo di concerto con le organizzazioni sindacali, è stato nel 1996 di circa 35 mila unità, di cui 6 mila di etnia greca. I principali contributi in tal senso sono stati forniti, nell'ordine, da Regno Unito, Egitto, Federazione Russa, Germania e Filippine che, nel complesso, hanno accentrato circa la metà dei permessi per motivi di lavoro. Rispetto al passato è andato riducendosi l'apporto delle provenienze asiatiche (specie filippine), generalmente destinate ai servizi domestici e attualmente sempre più sostituite da provenienze est europee e albanesi. Accanto al lavoro domestico assumono rilievo per la mano d'opera straniera, con circa il 60% degli avviamenti, i settori del commercio, della ristorazione, e dei servizi alberghieri.

Sul fronte dell'immigrazione illegale la Grecia risulta caratterizzata da intensi flussi di traffico clandestino proveniente sia dai confini a nord e a est del paese, sia dalla Turchia e dalle Isole Egee. Numerose stime prospettano l'esistenza di una quota di lavoratori stranieri irregolari compresa tra un minimo del 6% e un massimo del 12% del

totale della forza lavoro greca, metà dei quali (anche 200-300 mila unità) provenienti dall'Albania e spesso impiegati in attività stagionali nell'ambito del turismo e dell'agricoltura.

D'altra parte, gli immigrati irregolari trovano spesso lavoro in Grecia, nonostante gli alti tassi di disoccupazione, a costi ridotti (senza coperture assicurative e previdenziali), ma con retribuzioni che, se comparate con quelle dei paesi di origine, risultano particolarmente appetibili. A tale proposito, uno degli obiettivi della regolarizzazione avviata nel 1998 era appunto anche quello di contrastare la commistione di interessi tra imprenditori e lavoratori immigrati, così da valorizzarne professionalità ed esperienza eliminando altresì le distorsioni nel mercato del lavoro.

A tutto marzo 1998 le procedure di regolarizzazione (il cui termine era fissato alla fine del successivo mese di maggio) hanno portato alla luce 150 mila posizioni irregolari, circa un terzo di quelle complessivamente stimate. Il 55% dei casi rilevati è localizzato nella regione dell'Attica (che include gran parte delle Isole Egee) e in due province della Grecia centrale (Biotia e Evia).

2.2.4 Italia

Secondo le più recenti valutazioni, sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Interno, gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia all'inizio del 1999 sono poco più di 1,2 milioni[12] e rappresentano il punto d'arrivo di un processo di accrescimento che ha avuto origine nella seconda metà degli anni '70 e che si è sviluppato in questi ultimi tempi a tassi medi annui nell'ordine del 3%[13].

Nell'ambito del collettivo in oggetto, i cittadini di paesi membri dell'Unione Europea vengono valutati in poco più di 170 mila (13,7%), e circa 1/3 del complesso dei soggiornanti sembra aver già maturato un'anzianità migratoria almeno quinquennale.

Relativamente alle aree di provenienza la dinamica degli anni '90 segnala un forte innalzamento del peso relativo degli est europei, un costante incremento di quello della componente latino americana e (più recentemente) asiatica e un parziale ridimensionamento in corrispondenza degli africani e dei cittadini provenienti da paesi dell'area OCSE. Attualmente ogni 10 stranieri in condizioni di regolarità 4 sono europei (di cui 2 dell'est), 3 sono africani (di cui 2 del nord), 2 sono asiatici e 1 è americano. La graduatoria dei gruppi nazionali di vede ai primi due posti Marocco (146 mila) e Albania (91 mila); la soglia delle 50 mila unità viene altresì superata da Filippine e Usa, mentre oltre il limite delle 30 mila si collocano: Tunisia, Jugoslavia (Serbia e Montenegro), Germania, Cina, Romania, Senegal e Sri Lanka. Vi sono poi 8 paesi cui sono riconducibili 20-30 mila permessi di soggiorno, e altri 11 con 10-20 mila. Nel complesso, le 10 nazionalità più rappresentate coprono circa la metà del totale della presenza straniera in Italia.

---

[12] Il valore ha come base di partenza le 1033000 autorizzazioni al soggiorno al 31.12.1998 (da intendersi, secondo le indicazioni della fonte ministeriale, *al netto dei permessi scaduti*) opportunamente rivalutati ,al fine di tenere conto sia della quota di minori che non sono personalmente titolari di un permesso di soggiorno, sia della frazione di permessi già scaduti alla data di riferimento ma in corso di rinnovo (cfr. Anticipazioni Dossier Caritas, 1999)

[13] La valutazione è stata ottenuta impiegando i dati di fonte Istat, al netto dei permessi scaduti e non rinnovati, relativamente al periodo 1991-1995.

Tabella 9 - *Italia: permessi di soggiorno per area di provenienza*

Area di provenienza	Anni		
	1991	1995	1998
	Composizione percentuale (a)		
Europa	31,8	40,7	38,5
- di cui Est Europa	13,3	20,9	22,5
Africa	35,1	28,2	28,8
- di cui Nord Africa	22,8	18,0	18,7
America	14,5	14,3	13,1
- di cui America Latina	7,7	7,8	8,4
Asia	18,0	16,4	19,3
Oceania/Apolidi	0,5	0,4	0,3
Totale permessi di soggiorno (in migliaia)			
Valori in archivio (b)	863	991	1250
Valori in archivio revisionati	649	729	1033
Calcolata sui valori revisionati per gli anni 1991 e 1995, sui valori in archivio per il 1998 Per gli anni 1991 e 1995 fonte Ministero dell'Interno, per il 1998 adattamento Caritas su dati Ministero dell'Interno Per gli anni 1991 e 195 fonte Istat, per il 1998 fonte Ministero dell'Interno			

Nel corso del 1998 sono stati concessi in Italia 146 mila autorizzazioni al soggiorno, di cui 35 mila per durate esauritesi in corso d'anno. I destinatari dei nuovi permessi, rilasciati per motivi di lavoro e di famiglia nella misura del 60% circa, rispecchiano generalmente la distribuzione per nazionalità del complesso dei soggiornanti, fatta eccezione per Tunisia e Senegal (meno rappresentati) che vengono compensati da Polonia e India. Inoltre, la graduatoria del permessi del 1998 vede l'Albania salire al primo posto, seguita da Marocco e Romania; se però si considerano i motivi di lavoro è quest'ultima provenienza che detiene la frequenza più alta.

Riguardo al fenomeno dell'irregolarità la prima (e unica) valutazione ufficiale in proposito è stata proposta con riferimento all'aprile del 1998[14] e ha indotto ad ipotizzare valori nell'ordine di 200-300 mila irregolari (una stima realisticamente orientabile più verso il limite superiore) e per ¾ dei casi concentrati in una quindicina di nazionalità. Alla luce di tali stime la graduatoria dei paesi che maggiormente alimentavano il collettivo degli irregolari vedeva al primo posto il Marocco (con un massimo di 32 mila irregolari), seguito dall'Albania (26 mila), dalla Romania (24 mila), dalla Tunisia (23 mila), dalla ex Jugoslavia (19 mila) e alla Cina (17 mila).

Prima di tali valutazioni si era avuto modo di cogliere la dimensione del fenomeno solo in occasione di alcune iniziative di regolarizzazione: dalle circa 120 mila istanze presentate nel 1986-1987, alle 240 mila del 1990, alle 260 mila del periodo novembre 1995-gennaio 1997.

[14] Cfr. G.C.Blangiardo, 1998

Un'ultima esperienza in tale senso si è conclusa alla fine del 1998, nel corso della quale si sono rilevate, alla data di chiusura (15 dicembre 1998) 88 mila domande e 312 mila semplici prenotazioni. In tale contesto le nazioni più rappresentate, alla luce dei primi dati disponibili riguardo alle prenotazioni, collocano al primo posto l'Albania (con circa 40 mila casi), seguita da Romania e Marocco (entrambi con 20-25 mila) e dalla Cina (con poco meno di 20 mila). Nel complesso, e in attesa di pervenire ad una quadro definitivo dei risultati della sanatoria[15], si può ritenere che le valutazioni secondo cui l'immigrazione irregolare alla fine del 1998 era in linea di massima non superiore alle 300 mila unità (ossia un irregolare per ogni quattro stranieri provenienti da paesi in via di sviluppo o dall'est europeo) stiano rivelandosi largamente affidabili.

Tabella 10 - *Italia: percentuale di stranieri irregolari per alcune provenienze, stime ufficiali e confronto con i primi risultati della regolarizzazione del 1998*

Paesi di provenienza	Permessi di soggiorno (archivio revisionato, fonte Istat al 1.1.98)	% di irregolari stima ufficiale aprile 1998 (stima di massimo)	% di irregolari (stima dicembre 1998, sulla base delle prenotazioni)
Albania	72551	26,5	35,6
Romania	28796	45,0	45,0
Marocco	122230	21,2	15,9
Cina	35310	33,0	35,3
Senegal	32037	22,8	26,0
Ex Jugoslavia	73492	20,8	10,5
India	20496	23,6	25,9
Polonia	22938	35,7	22,4
Tunisia	41439	36,3	12,6
Egitto	23606	24,0	19,9

Fonte: N/ elaborazioni su dati Ministero dell'Interno, 1998

[15] In proposito, il panorama statistico è ancora alquanto frammentario e confuso. Ciò che sembra già ora chiaro è che non è lecito sommare il numero di domande a quello delle prenotazioni ed inoltre è abbastanza condiviso il sospetto che vi siano numerose duplicazioni. In termini di confronto con le stime ufficiali non va altresì ignorato l'eventuale effetto di richiamo che la sanatoria può aver esercitato, nella seconda metà dell'anno, nei riguardi di soggetti non ancora presenti sul territorio Italiano

Allegato 1

13°Censimento generale della popolazione (20.10.1991)

FOGLIO INDIVIDUALE PER STRANIERO NON RESIDENTE IN ITALIA

1. Condizione abitativa

Presso un'abitazione	
Presso un altro tipo di alloggio	
In convivenza	
Senza tetto	

2. Posizione nella convivenza

Collegiale, seminarista, convittore e simili	
Orfano, minore in colonia permanente e simili	
Adulto inabile, anziano in istituto assistenziale	
Assistito in comunità terapeutiche	
Ricoverato, malato e simili	
Detenuto a disposizione dell'Autorità	
Detenuto condannato	
Religioso	
Militare, agenti e simili	
Ospite (cliente) di esercizi alberghieri	
Componente l'equipaggio	
Passeggero	

3. Sesso

Maschio	
Femmina	

4. Data di nascita

gg mese anno

5. Stato civile

Celibe o nubile	
Coniugata	
Separata	
Divorziata	
Vedova	

6. Cittadinanza:.....

7. Durata della presenza in Italia

Meno di un mese	
Da 1 a meno di 4 mesi	
Da 4 a ameno di 8 mesi	
Da 8 a meno di 12 mesi	
Da 1 anno a meno di 2 anni	
2 anni o più	

8. Istruzione
Indicare se la persona ha completato almeno 8 anni di studio

Sì No
In caso di risposta negativa al punto precedente, indicare se la persona sa leggere e scrivere nella propria lingua

Sì No

Indicare se la persona ha della lingua italiana una conoscenza

Buona	
Sufficiente	
Insufficiente	

9. Motivo prevalente della presenza in Italia

Lavoro	
Studio	
Turismo	
Raggiungere familiari	
In attesa di ripartire dall'Italia per altro paese	
Altro	

10. Presenza parenti in Italia

Coniuge	
Genitore/i	
Figlio/i	
Fratello/Sorella	
Altri parenti	

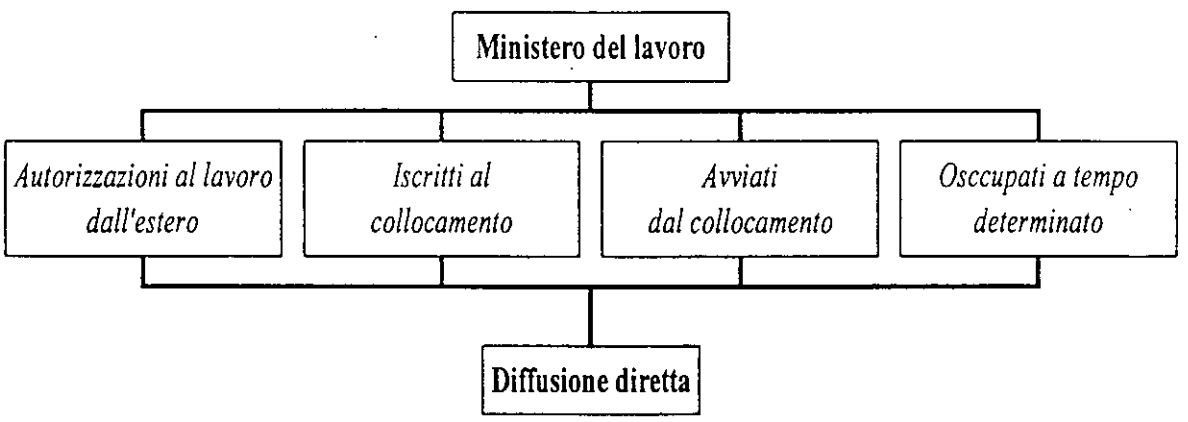
11 Situazione lavorativa o non lavorativa in Italia nella settimana precedente la data di censimento
indicare se la persona è occupata

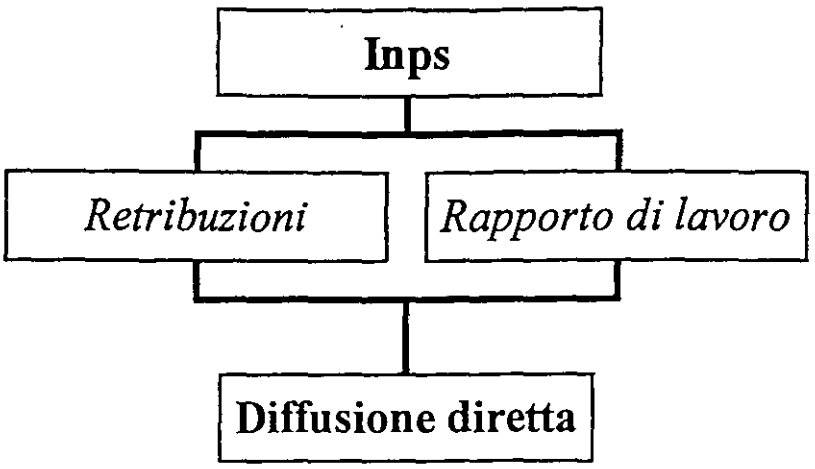
Alle dipendenze:	
Nell'agricoltura o pesca	
Nell'industria (esclusa l'edilizia)	
Nell'edilizia	

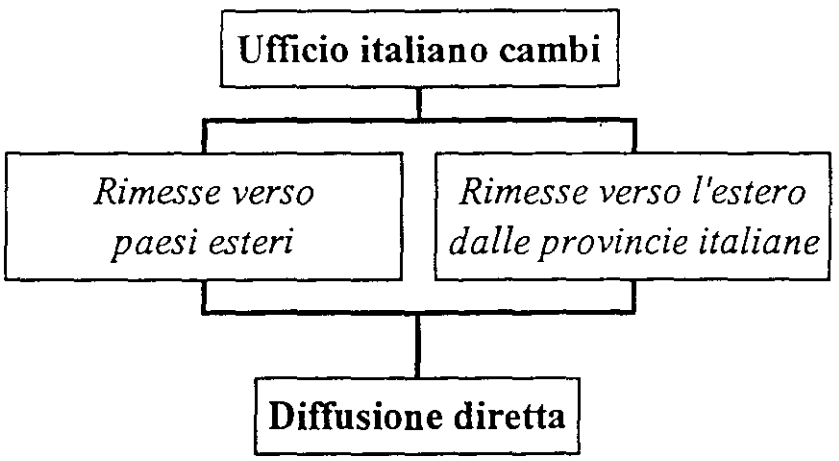
Nel commercio e nei servizi	
In modo autonomo	
In cerca di occupazione	
Studente	
In altra condizione	

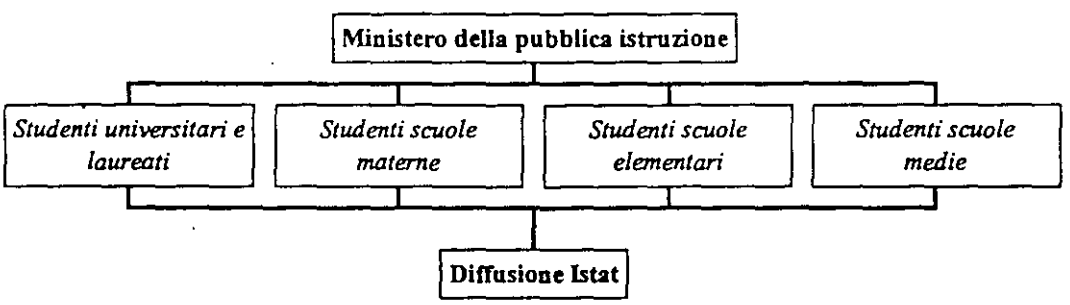
Allegato 2

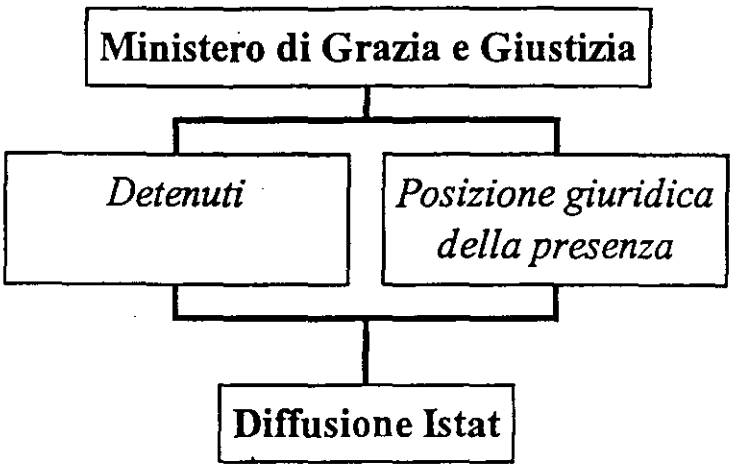
Principali agenzie di produzione di informazioni statistiche

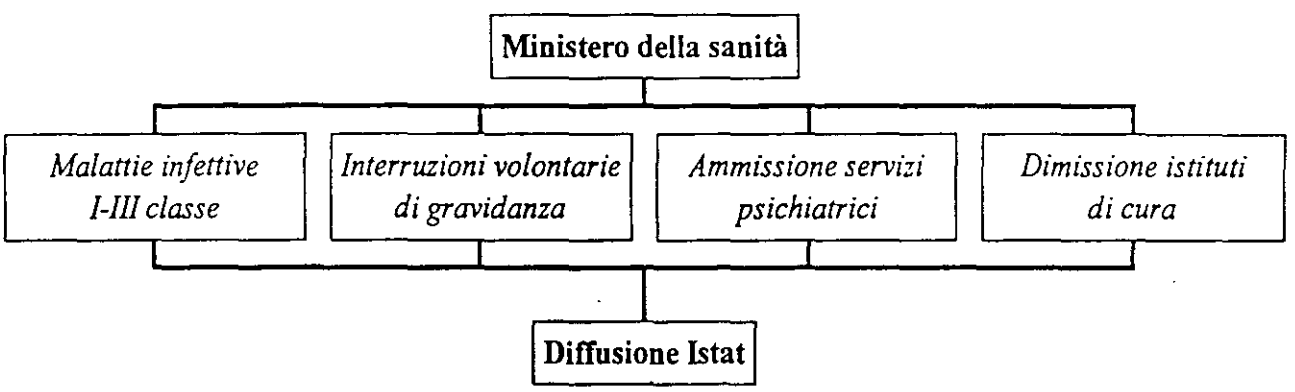



Inps
Retribuzioni
Rapporto di lavoro
Diffusione diretta

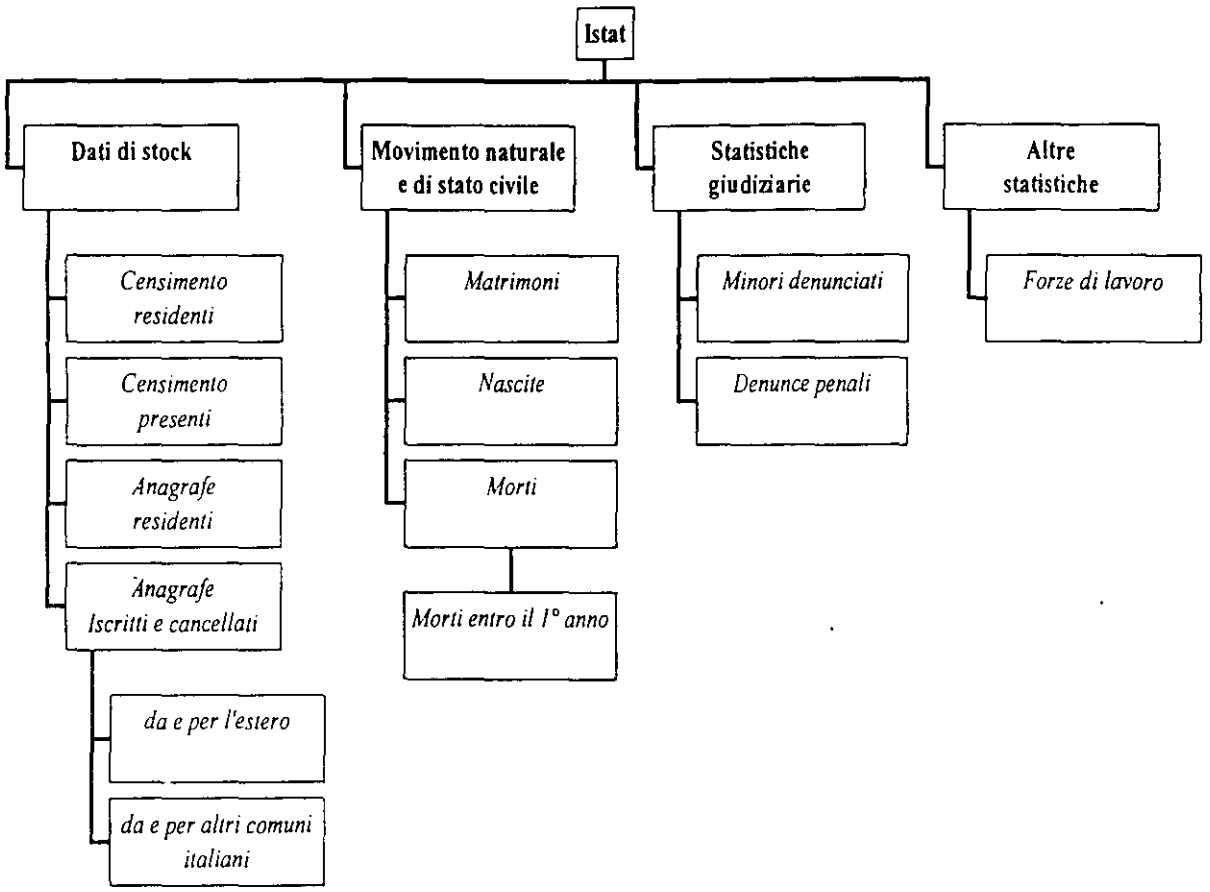

Ufficio italiano cambi
Rimesse verso paesi esteri
Rimesse verso l'estero dalle provincie italiane
Diffusione diretta


Ministero della pubblica istruzione
Studenti universitari e laureati
Studenti scuole materne
Studenti scuole elementari
Studenti scuole medie
Diffusione Istat


Ministero di Grazia e Giustizia
Detenuti
Posizione giuridica della presenza
Diffusione Istat


Ministero della sanità
Malattie infettive I-III classe
Interruzioni volontarie di gravidanza
Ammissione servizi psichiatrici
Dimissione istituti di cura
Diffusione Istat

Principali statistiche elaborate direttamente dall'Istat



Bibliografia

Cagiano R., Sannino, B. (1995) "A European research project on migrants integration" in EAPS, IUSSP, Evolution or revolution in european population, European Population Conference, Milano, F. Angeli

Cagiano, R., Di Prospero, (1992) "Measuring migrants integration:sources, indicators, proposal. The italian case", in Cagiano, R., Di Prospero, R. Di Santo, P. (a cura di), Measuring migrants integration, Atti del seminario Rome, European seminar, Measuring migrants integration, 30/5-1/6 1991, Università degli studi di Roma La Sapienza, 1992

Caritas Diocesana, (1999) Anticipazioni Dossier Caritas, Roma

Conseil de l'Europe Evolution démographique récente en Europe, Consiglio d'Europa, Strasburgo,1998

Di Comite, L., R. Pace (1999) Integrazione politica ed integrazione economica nel bacino del Mediterraneo, Quaderni del Dipartimento per lo studio delle società mediterranee, Bari (in corso di pubblicazione)

Eurostat, 1997 Statistique démographiques 1997, Eurostat

Fondazione Cariplo I.S.Mu.-Provincia di Milano, Rapporto dell'Osservatorio sull'immigrazione straniera in Provincia di Milano, Milano, 1998

Fondazione Cariplo I.S.Mu-Provincia di Milano, Rapporto dell'Osservatorio sull'immigrazione straniera in Provincia di Milano, Milano, 1999

Fondazione Cariplo-I.S.Mu.(1995), Primo rapporto sulle migrazioni 1995, Fondazione Cariplo-I.S.Mu., F. Angeli

Fondazione Cariplo-I.S.Mu.(1996), Secondo rapporto sulle migrazioni 1996, Fondazione Cariplo-I.S.Mu., F. Angeli

Fondazione Cariplo-I.S.Mu.(1997), Terzo rapporto sulle migrazioni 1997, Fondazione Cariplo-I.S.Mu., F. Angeli

Fondazione Cariplo-I.S.Mu.(1998), Quarto rapporto sulle migrazioni 1998, Fondazione Cariplo-I.S.Mu., F. Angeli

G.C.Blangiardo, (1998) Relazione di sintesi sugli aspetti quantitativi della presenza straniera irregolare, in Relazione sulla presenza straniera in Italia e sulle situazioni di irregolarità, Ministero dell'Interno, Roma

Gesano, G., (1999) Popolazione e movimenti migratori in un quadro di grandi mutamenti Storia universale. L'età contemporanea, Vol.XII, Vallardi, Como

Hammar T. (1985) (a cura di) European Immigration policy. A comparative study, Cambridge, Cambridge University Press

Istat (1993), La presenza straniera in Italia. Una prima analisi dei dati censuari, Istat, Roma

Istat (1998), La presenza straniera in Italia negli anni novanta, Istat, Roma

Natale, M., Strozza, S., (1997) Gli immigrati stranieri in Italia, Cacucci, Bari

Sopemi, Trends in international migration, Annual report, OECD, Paris,1998

UN., Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1, UN, New York, 1998

Capitolo II

EFFETTI PERVERSI DELL'ATTUALE CONGIUNTURA DELLE MIGRAZIONI[16]

di Salvatore Palidda

1. Irregolarità e devianza.

L'importanza e la riproduzione dell'irregolarità delle migrazioni, dell'inserimento degli immigrati in comportamenti e attività devianti e nella criminalità organizzata, possono essere considerate un fenomeno abbastanza prevedibile se si tiene conto delle caratteristiche dell'attuale congiuntura in cui si producono le migrazioni. L'ipotesi interpretativa che può infatti essere considerata più soddisfacente è che si tratta del risultato della congiunzione di più effetti perversi dei principali fatti economici, sociali e politici che caratterizzano l'Europa e le società di origine. In effetti, in ogni periodo e in ogni contesto, quasi tutte le correnti migratorie sono state suscettibili di approdare a tre tipi di inserimento : quello regolare/legale, quello informale e quello illegale. La possibilità di inserimento in uno di questi tre casi e anche la possibilità di passare da uno all'altro caso dipende sempre dal tipo di congiuntura che può appunto favorire un esito piuttosto che un altro. Sin quando la migrazione si è più o meno combinata con uno sviluppo economico che richiedeva costante aumento della manodopera l'irregolarità è stata quasi sempre assorbita e non è stata rimessa in discussione tranne nelle fasi delle crisi cicliche (si pensi alla storia della stessa migrazione italiana e dei paesi dell'Europa meridionale oltre che alle migrazioni interne). Oggi invece è il paradigma della migrazione che sembra radicalmente cambiato così come è cambiato quello dello sviluppo economico nella cosiddetta epoca post-industriale-globale (cfr.infra).

Il primo effetto della congiuntura attuale è la conseguenza del "proibizionismo", ossia della quasi totale impossibilità di una migrazione libera e regolare anche per persone che rischiano la vita per fuggire la guerra (kossovari, kurdi, ecc.). In assenza di risposte legali al bisogno di migrazione, come in ben altri casi simili, delinquenti, criminali e mafie approfittano di tale situazione offrendo prestazioni in risposta alla domanda di migrazione[17]. Il rischio delle vittime di essere usate o irretite in comportamenti o attività illegali è dunque alto. I primi e più banali reati attribuiti ai migranti sono infatti quelli riguardanti documenti falsi, l'immigrazione irregolare, cioè i vari reati che sono sempre stati e possono essere considerati come costitutivi della categoria del "delitto di migrazione". Tuttavia, a differenza del passato, l'attuale politica

---

[16] Questo testo si rifà ai risultati delle ricerche sul caso italiano in una prospettiva di comparazione europea, in particolare alle ricerche 1994-1998 svolte dall'autore per la Fondazione Cariplo-Ismu e alla ricerca dello stesso, di F. Quassoli e di A. Dal Lago nel quadro del progetto triennale 1996-99 Migrinf-TSER-DGXII-CE, coordinato da E. Reyneri.

[17] Per esempio, il fenomeno degli scafisti, che da almeno due anni trasportano soprattutto kossovari e kurdi, poteva essere evitato o quantomeno limitato se l'Italia e l'Europa si fossero preoccupati di portare in salvo queste popolazioni; l stesso è stato detto a proposito della guerra in Jugoslavia se si fosse intervenuto pacificamete e a costi bassi sin da dopo la morte di Tito come suggerivano vari esperti in vari paesi europei.

e prassi dell'Italia e dei paesi dell'UE rispetto alle migrazioni tendono ad escludere sempre più il risanamento effettivo dell'immigrazione irregolare, che comunque appare sempre più difficile se non impossibile anche attraverso l'articolazione di varie ipotesi (annullamento debito dei paesi di emigrazione, aiuti al loro sviluppo, incentivi ai rientri, ecc.). Va anche notato che, su pressione dei paesi dell'UE, anche molti paesi di emigrazione hanno istituito il reato di emigrazione irregolare (cfr. H. Dietrich, 1999; D. Bigo, 1998, M. den Boer, 1998, L. van Outrive, 1998).

L'Italia è senza dubbio il caso più evidente di riproduzione dell'irregolarità dell'immigrazione e la prova di ciò è appunto il fatto che essa sia costretta a rifare sempre più frequentemente le sanatorie proprio perché non si risanano le cause della riproduzione dell'irregolarità. In effetti, se si è arrivati alla quarta sanatoria non è in virtù di una particolare generosità dei governi italiani, né per la forza straordinaria di attori favorevoli alla regolarizzazione degli immigrati, né ancora in virtù di un disegno di razionalizzazione legale programmata. Le sanatorie sembrano invece l'esito ineluttabile che si impone come unica modalità di tamponare la riproduzione dell'irregolarità. Ma questa modalità appare evidentemente piuttosto inefficace non perché la forza e l'importanza dell'immigrazione clandestina siano crescenti, ma perché l'immigrazione regolare permane di fatto esclusa e perché la stessa stabilizzazione degli immigrati regolari continua ad essere estremamente difficile come è dimostrato dal riprodursi di un'alta percentuale di "non rinnovo" dei permessi di soggiorno e dalla stabilizzazione ancora piuttosto limitata degli immigrati (cioè scarsa crescita dell'anzianità di immigrazione e dell'investimento nella stabilizzazione). In effetti, in particolare dopo la sua integrazione nel sistema Schengen, l'Italia ha raggiunto un'efficacia nel contrasto dell'immigrazione clandestina che non è inferiore a quella degli altri paesi dell'UE[18], tanto più se si tiene conto della sua posizione geografica e dei vari fattori e attori autoctoni che la favoriscono (economia sommersa, connivenze tra trafficanti e delinquenza autoctona, ecc.). Ma ecco, nella tabella 1, i dati relativi ai permessi, compresi i non-rinnovati o scaduti, e quelli senza gli scaduti (ossia i permessi validi); la differenza mostra la riproduzione dei permessi non rinnovati, aspetto sinora poco studiato, ma che è rivelatore dell'immigrazione in Italia.

Tabella 1 - *Permessi di soggiorno compresi scaduti e senza scaduti*

Anni	A. permessi compresi scaduti	B. permessi senza scaduti	Diff. in % (A-B) / A*100
1990	781.138		
1991	862.977	648.935	24,8 malgrado regolariz del 1990
1992	925.172	589.457	36,2
1993	987.405	649.102	34,3
1994	922.706	677.791	26,5

[18] Si veda, fra altri, l'analisi proposta da Sciortino nel *Rapporto Ismu 1998* e il rapporto di Palidda, 1996, già discusso anche in sede OCSE nel 1996.

1995	991.419	729.159	26,5
1996	1.095.622		
1997	1.241.000	1.033.000	16,8 malgrado regolarizz del 1996
1998		1.032.401	

Fonte: Ministero dell'Interno; ISTAT per i dati senza scaduti negli anni 1991-1995 (ISTAT, 1998) e Caritas, 1999

Una delle spiegazioni della riproduzione dei permessi scaduti è che la polizia non fa statistiche dal punto di vista demografico o sociologico, ma accumula fascicoli (come per ogni fatto delittuoso e per i sospetti o persone che hanno precedenti). Per ogni straniero a cui è stato concesso un permesso si fa un fascicolo e sinora la conta di questi è stata considerata come il totale dei permessi. Inoltre, la gestione della banca dati dei permessi, quantomeno sino all'aprile del 1998, è stata particolarmente trascurata e lasciata in mano a personale non adeguatamente qualificato. I permessi scaduti, possono riguardare sia i permessi "per turismo", ma anche altri di durata assai limitata. Com'è noto in Italia, la discrezionalità delle questure ha prodotto una durata dei permessi assai variabile, anche per i permessi per motivi di lavoro. Come mostrano varie ricerche, numerosi immigrati hanno spesso difficoltà o non riescono a rinnovare il loro permesso non solo perché sono entrati con un permesso turistico, ma anche perché hanno finito per svolgere solo lavoro nero e/o non hanno una residenza precisa o anche hanno paura di chiedere il rinnovo avendo avuto qualche contravvenzione, ecc.. A ciò va aggiunto il fatto che, data la difficoltà di inserimento stabile e regolare, una parte degli immigrati sembra rassegnarsi all'irregolarità o a scivolare in questa condizione, cercando nel frattempo di guadagnare il più possibile per rientrare al paese. Da alcune ricerche recenti e da una lettura critica dei dati sembra infatti poter dedurre che l'immigrazione in Italia è in parte caratterizzata da un continuo turnover, cioè da un ricambio tra chi rientra al paese o va anche altrove (è per esempio il caso di tanti filippini/e e di altre nazionalità anglofone che aspirano ad andare e riescono a re-emigrare in Canada, negli Stati Uniti o in Inghilterra, così come altri vanno in altri paesi europei).

Comunque, i dati prima citati possono essere considerati rivelatori del fatto che l'immigrazione in Italia è più limitata di quanto si pretenda e che la riproduzione dell'irregolarità rilevi innanzi tutto della difficoltà di ingresso regolare per lavoro e della difficoltà di mantenimento della regolarità da parte di chi ha avuto la chance di accedervi. Secondo le anticipazioni dei dati 1999 da parte della Caritas di Roma, solo 327.438 persone hanno un'anzianità di permesso di almeno 5 anni (su 1.032.401 permessi validi a inizio 1999, compresi cittadini U.E., i.e. 31,7%). Se questo dato è vero (la precauzione è d'obbligo poiché le fonti italiane sono sempre aleatorie) si ha conferma del forte ricambio e dunque del fatto che l'Italia di fatto scoraggia la stabilizzazione dell'immigrazione (precarietà della regolarità, inferiorizzazione, difficoltà di accesso a lavoro stabile e regolare, difficoltà accesso all'alloggio, ma anche ostilità diffusa, rischio di criminalizzazione e di vittimizzazione).

Da notare anche che se si sommano i regolarizzati nelle varie sanatorie, cioè 120.000 nel 1986, 220.000 nel 1990, 246.000 nel 1996 e ora circa 300.000 (ma

probabilmente anche meno perché tra le 312.410 prenotazioni sono probabilmente comprese sia una buona parte delle 88.228 domande già presentate, sia doppioni, sia casi di rinnovi in ritardo), si arriva a una cifra quasi equivalente al totale dei permessi rilasciati in questo periodo in cui però sono stati comunque concessi permessi per ricongiungimento familiare e per tanti altri motivi. Si può dunque dire che l'ipotesi del forte ricambio abbia riscontri evidenti peraltro confermati dalle informazioni raccolte nel corso di alcune ricerche.

In tale contesto, non stupisce l'alimentazione dell'immigrazione irregolare e lo stesso approdo di una parte degli immigrati ad attività devianti o delinquenti. Va infatti notato che da circa un decennio s'è sviluppata una crescente esternalizzazione delle attività criminali dall'Italia e dai paesi ricchi nei paesi di emigrazione e in particolare in quelli più affetti da destrutturazione sociale e politica (diffusione mafie e attività criminali in particolare nelle zone di guerra nei Balcani, in Africa, ecc.; si ricordi per esempio la diffusione dell'economia della droga su input di Berisha in Albania - cfr.Observatoire Gèopolitique des drogues, 1997- o la commistione incontrollata tra delocalizzazioni di società europee e criminalità). C'è dunque stata una forte diffusione di modelli devianti e criminali i quasi tutte le società locali di emigrazione. In correlazione con questa esternalizzazione della criminalità s'è sviluppata anche un'etnicizzazione delle attività devianti e criminali all'interno stesso dei paesi europei (sostituzione degli autoctoni con stranieri nello spaccio e altre attività).

La fortuna dei modelli devianti e criminali corrisponde in parte alla perdita di credibilità del modello tradizionale di riuscita della migrazione. Benché una minoranza riesca a raggiungere un inserimento decoroso, la maggioranza degli immigrati sembra oscillare tra la precarietà della regolarità, l'inferiorizzazione, il rischio di scivolamento nell'illegalità. A questo si aggiunge la crescita dell'etnicizzazione della devianza e della criminalità (cioè la domanda di manodopera illegale rivolta agli stranieri).

Il fenomeno si configura innanzi tutto come devianza e delinquenza giovanile/maschile. La stragrande maggioranza degli arrestati e incarcerati sono giovani. Da notare che in tutte le nazionalità i tassi di arresti delle donne sono insignificanti rispetto a quelli degli uomini. Nei paesi di vecchia immigrazione il fenomeno tocca pesantemente i giovani di origine immigrata benché con la nazionalità di questi paesi (è soprattutto il caso francese, ma anche belga).

I meccanismi di esclusione sociale e di criminalizzazione e di auto-criminalizzazione da tempo noti negli Stati Uniti (cfr. Actes de la Recherches en Sciences Sociales, n°124) in Europa toccano sempre più i giovani immigrati o di origine immigrata. In Italia e in Europa gli scarti tra i tassi di arresti e di incarcerazione di alcune nazionalità straniere e i tassi degli autoctoni di 15-65 anni arrivano ad essere più alti degli scarti tra neri e bianchi negli Stati Uniti, anche se i tassi globali europei restano molto più bassi di quelli degli Stati Uniti.

L'Italia appare il paese europeo più marcato dalla devianza e dalla criminalità attribuite all'immigrazione innanzitutto per effetto di una mediatizzazione esasperata delle reazioni ostili espresse più da imprenditori morali e politici che da vere e proprie vittime(cfr. Dal Lago, 1999). E' comunque probabile che la commistione tra criminalità italiana, informale e devianza e delinquenza di alcuni immigrati si traduca in Italia in un fenomeno più appariscente che in altri paesi. In effetti, in Italia l'area delle illegalità,

come dell'economia sommersa, è più vasta che negli altri paesi e la sostituzione dell'autoctono con lo straniero in questa area ne enfatizza ovviamente il ruolo.

L'enfatizzazione della criminalità attribuita agli immigrati e un'esagerata risposta unicamente repressiva rischiano di provocare la radicalizzazione del fenomeno con conseguenze pericolose a volte come reazioni opposte all'aumento della vittimizzazione e dell'auto-vittimizzazione degli immigrati (aumento suicidi, tossicodipendenza, atti di autolesionismo in carcere, fuori dal carcere e ora nei centri per espellendi - fenomeno già noto in vari paesi UE).

2. Differenze e similitudini tra nazionalità e paesi europei

I risultati delle ricerche recenti (cfr. Tonry, 1997; Quassoli, 1999; Palidda/ISMU; Palidda/Migrinf;) mostrano che in realtà le differenze tra il fenomeno nei paesi europei sono in parte piuttosto limitate mentre appaiono più importanti quando si confronta il fenomeno tra le diverse società locali dello stesso paese e soprattutto quando si confrontano le varie nazionalità immigrate. Ciò potrebbe far pensare che in realtà gli elementi salienti che marcano il contesto (frame latu sensu) sono più o meno gli stessi in tutti i paesi dell'Unione Europea e che le differenze rinviano soprattutto alla selezione e alla specificità delle correnti migratorie che peraltro sono anch'esse marcate da sempre più similitudini (per esempio i comportamenti sociali e lavorativi delle donne come quelli degli uomini e quelli dei giovani hanno spesso tratti simili).

Per quanto riguarda le caratteristiche sociologiche degli immigrati maggiormente colpiti dalla criminalizzazione e dall'autocriminalizzazione si può notare che si tratta assai spesso di persone appartenenti a nazionalità marcate più delle altre da:

- la prossimità con i paesi d'immigrazione e l'influenza del conflitto tra "centro" e "periferie" degradate e private dei privilegi che in queste periferie si immagina siano distribuiti alla popolazione del "centro".
- l'alta percentuale di giovani maschi soli, immigrati individualmente (soprattutto algerini, tunisini, marocchini, albanesi, ex-jugoslavi, nigeriani, provenienti sia da medie e grandi agglomerazioni urbane, sia da zone rurali);
- originari da paesi affetti da un grave degrado economico, sociale e politico, immigrati a volte marcati da un'attitudine di rivolta dovuta alla loro esclusione dai privilegi dei paesi dominanti, altre volte influenzati da modelli devianti ormai diffusi su scala globale (uomini originari da Albania, Nigeria, Algeria, Marocco, Tunisia, altri paesi africani e paesi dei balcani e dell'Est).
- immigrati che non hanno beneficiato degli aiuti di una propria catena migratoria legata alla formazione di reticoli a forte coesione e controllo sociale endogeno, né di aiuti della società di arrivo, ma che al contrario sono stati percepiti quasi d'emblée come una presenza anomica se non pericolosa (sostituendo in queste percezioni negative i giovani marginali autoctoni).
- immigrati particolarmente esposti alla stigmatizzazione negativa, ai controlli di polizia e all'ostilità e dunque sfavoriti nella possibilità di cogliere le occasioni di un inserimento informale estraneo a quello nella devianza.
- giovani che hanno incontrato difficoltà nel passare dall'inserimento informale a quello regolare o che per sfortuna hanno finito per scivolare nell'illegalità.

- immigrati appartenenti a catene migratorie dominate da un modello d'inserimento deviante che si situa tra informale e illegale (per esempio contrabbando di sigarette, piccoli traffici, spaccio di droga o traffico droghe connesso alla penetrazione delle mafie nei paesi di partenza).

Invece gli immigrati meno affetti dalla devianza e dalla criminalizzazione hanno nella maggioranza dei casi le caratteristiche seguenti:

- donne reclutate attraverso filiere e catene migratorie che le selezionano e le destinano a un inserimento informale o regolare controllato, formando reticoli a forte coesione e controllo sociale endogeno. Da notare che in questi casi il carattere clandestino dell'immigrazione non ha alcuna correlazione con la criminalizzazione e l'autocriminalizzazione che sono meno importanti di quelli registrati tra gli autoctoni. E' il caso delle filippine o delle sri-lankesi o delle capo-verdiane, in Italia e in altri paesi, ma anche delle donne dei paesi dell'America latina o dei paesi dell'Est, mentre gli uomini di queste nazionalità sono spesso marcati da tassi di incarcerazioni simili se non a volte superiori a quelli dei giovani delle nazionalità più colpite dal fenomeno. Comunque, tutte le donne sono in genere scarsamente o per nulla marcate dalla devianza e dalla criminalizzazione tranne alcuni casi di giovani donne albanesi e nigeriane a volte costrette a prostituirsi, ma altre volte anch'esse travolte dall'illusione di potersi emancipare attraverso la pratica temporanea di tale attività. Va però notato che anche i giovani maschi delle nazionalità che godono di un'ottima immagine (per es. filippini, eritrei, ecc.) cominciano a manifestare disagio e comportamenti devianti (diffusione droga).
- uomini appartenenti a catene migratorie più o meno simili a quelle delle donne prima citate, selezionati e inquadrati in un inserimento informale e/o regolare assai controllato (è per esempio il caso degli Indiani, dei Pakistani, dei Bangali e di altri in Italia e in altri paesi).
- uomini appartenenti a catene migratorie spontanee ma dotate di un'importante coesione e controllo sociale endogeno che sono arrivati a gestire un inserimento tra informale e regolare più o meno riuscito con anche un'esclusione rigida dei giovani delle stesse origini arrivati successivamente e scivolati in comportamenti e attività devianti, sia perché tali comportamenti hanno cominciato a diffondersi anche in tali paesi d'origine, sia perché le possibilità di inserimento informale si sono estremamente ridotte con la stessa criminalizzazione di questo e l'impossibilità dell'accesso alla regolarità (è il caso dei senegalesi in Italia che peraltro corrisponde anche ad un rapido scivolamento di alcuni giovani nella tossicodipendenza).

Altri aspetti sembrano giocare un'importanza considerabile :

- in numerosi casi l'inserimento in attività devianti di strada potrebbe essere spiegato col reclutamento di alcuni immigrati, quasi sempre giovani, da parte di delinquenti o da organizzazioni criminali autoctone. A ciò corrisponde il processo di sostituzione dell'autoctono con l'immigrato in tali attività, al pari di quanto avviene in varie attività informali o semi legali. Si produce e si sviluppa in tal modo un processo di etnicizzazione di alcune attività illegali in diverse società locali europee. E' in particolare il caso della vendita di strada delle droghe.

- l'attività di controllo e di repressione da parte delle polizie, come anche le prassi dell'amministrazione della giustizia (Quassoli 1999), sono diventate sempre più inesorabilmente discriminatorie (innanzi tutto a causa delle forti pressioni dei cittadini inclusi, dei media, di imprenditori del sicuritarismo e di varie autorità che hanno assecondato queste pressioni peraltro giustificate come adeguamento alle politiche migratorie europee). Tutto ciò ha inevitabilmente innescato un processo di criminalizzazione che ha alimentato l'auto-criminalizzazione soprattutto dei giovani delle nazionalità più negativamente stigmatizzate.
- nei confronti dell'anomia e della devianza degli immigrati, le società europee hanno adottato risposte quasi sempre repressive e penali senza mai cercare un equilibrio adeguato ed efficace tra repressione e risposte sociali favorevoli al reinserimento e dunque al recupero alla regolarità (cfr. Bigo, a cura di, 1999). Va al proposito notato che è soprattutto in questi anni che sembra essersi imposta in tutti i paesi l'attitudine più repressiva piuttosto che di trattamento umanitario e sociale : ancora alcuni anni fa molti immigrati clandestini, benché già oggetto di numerose intimazioni di espulsione, di denunce per comportamenti o attività illegali e a volte persino arrestati per reati minori, hanno comunque potuto beneficiare delle regolarizzazioni per ottenere il loro permesso di soggiorno (senza bisogno di ricorrere a nessun atto falso, né al mercato nero delle regolarizzazioni - e i casi di reinserimento riuscito sono numerosi!). Oggi ciò è impensabile perché le stesse regolarizzazioni escludono chi è stato oggetto di intimazioni di espulsione, di denuncie e, peggio, di arresti, anche se per reati minori. Va anche notato che in molti casi l'irregolarità è la conseguenza della precarizzazione della regolarità, cioè dalla perdita inevitabile dei requisiti richiesti per rinnovare il permesso di soggiorno avendo svolto solo lavori informali. L'assenza di effettive protezioni sociali e giuridiche per gli immigrati che hanno meno risorse (in termini di capitale sociale oltre che personale) è spesso causa di precarizzazione e di perdita della regolarità, condizione che rischia di farli confondere con la devianza o che li spinge verso questa. Il trattamento riservato agli immigrati oggetto dell'azione repressiva e delle sanzioni penali li esclude dall'accesso ad ogni sorta di aiuto concesso agli autoctoni (compreso il trattamento sanitario della tossicodipendenza in carcere). Questa discriminazione è percepita dai giovani immigrati come una criminalizzazione razzista che provoca a volte l'auto-criminalizzazione o anche la vera e propria rivolta, cioè la radicalizzazione violenta di ciò che all'inizio non era che anomia o devianza giovanili (radicalizzazione ben illustrata dal caso dei neri negli Stati Uniti e ora anche dei giovani di origine magrebina in Francia). Peraltro, le espulsioni non sembrano arrivare ad avere l'effetto dissuasivo che si pretende loro attribuire; al contrario esse rischiano di favorire lo scivolamento verso la delinquenza e la criminalità, spingendo l'immigrato criminalizzato o autocriminalizzato nelle braccia delle organizzazioni criminali.
- l'attitudine e le pratiche dei poteri pubblici e delle amministrazioni locali nei confronti dell'immigrazione clandestina e della devianza attribuita agli immigrati sono spesso molto influenzate dalle pressioni dell'opinione pubblica e a volte alimentano l'ostilità di questa nei confronti di migranti sino a favorire il razzismo che di fatto rivela un aspetto intrinseco all'attuale ordine sociale, cioè a quello che Sayad, 1996, chiamava il "pensiero di stato".

- la criminalizzazione, l'autocriminalizzazione, l'etnicizzazione di alcune attività illegali, insieme al privilegio accordato all'azione repressiva e penale e l'ostilità crescente rispetto all'immigrazione rischiano di condurre alla produzione in Europa di una categoria di criminalizzati e devianti immigrati e d'origine straniera. Così come negli Stati Uniti il tasso di detenuti neri è sette-otto volte superiore a quello dei bianchi, per alcune nazionalità d'immigrati in Europa si è già arrivati a dei tassi ancora più elevati (è il caso di diverse nazionalità sia in paesi di immigrazione recente come l'Italia, sia in paesi di "vecchia" immigrazione come la Francia, l'Inghilterra, il Belgio o la Germania). Il rischio dello sviluppo del razzismo in Europa potrebbe essere considerato ancor più grave di quello negli Stati Uniti perché nei paesi europei sembra spingersi sino a considerare gli immigrati come il nuovo nemico pubblico n°1 (cfr. Dal Lago, 1999).

Nella tabella 2 abbiamo riunito i dati ed alcune informazioni più significative riguardanti i tassi dei detenuti autoctoni e stranieri nei principali paesi europei, sulla base di dati del 1° settembre 1997 del Consiglio d'Europa (S.PACE 97.1) ed alcuni sulla base di dati da noi stessi raccolti.

Tabella 2 - *Detenuti nei principali paesi europei al 1° settembre 1997 e loro tassi*

Paese	tasso detenuti autoctoni X 100 mila abit.	% stranieri / Totale detenuti	tasso detenuti stranieri X 100 mila stranieri	Scarto tasso stranieri /tasso autoctoni	caratteristiche dei detenuti stranieri più numerosi
Allemagne	66	33,6	342	5	giovani turchi e dei paesi dell'Est
Autriche	70	26,9	257	4	giovani turchi e dei paesi dell'Est
Belgique	57	38,2	349	6	soprattutto giovani marocchini
Danemark	58	13,6	189	3	varie nazionalità
Espagne	91	17,8	1417	16	soprattutto giovani marocchini
France	74	26,0	394	5	soprattutto giovani maghreb
Grèce*	70	25	470*		soprattutto albanesi
Italie	69	22,1	881	13	giovani maghreb, albania, jugoslavia, nigeria
Paesi Bas	68	27,2	546	8	soprattutto giovani marocchini, turchi e surinam
Portugal	127	10,9	926	7	ex-colonie
Suisse	45	60,3	282	6	ex-jugoslavia, maghreb, turchi

Fonte : Consiglio d'Europa, S. PACE 97.1; OCSE per la base di calcolo dei tassi degli stranieri e dati CEE per la base di calcolo dei tassi degli autoctoni

NB: Il caso del Regno Unito non è preso in considerazione perché non si dispone di dati dettagliati sull'Inghilterra essendo scarsa l'immigrazione negli altri stati del R.U.. Per la Grecia abbiamo stimato a circa 700mila gli immigrati (cfr. Papantoniou, 1998).

Stati-Uniti	tasso bianchi	tasso neri	scarto neri/bianchi
	919	6926	7,5

Fonte : L.Wacquant, 1998

A parte la questione dell'affidabilità di questi dati soprattutto per alcuni paesi, ricordiamo che la comparazione tra autoctoni e stranieri e tra i paesi è falsata da numerosi aspetti riguardanti non solo le differenze tra norme, procedure e pratiche delle polizie e della giustizia, ma anche lo status giuridico, l'anzianità e la composizione delle popolazioni immigrate. Nei paesi di "vecchia" immigrazione, dove in passato è stata data la nazionalità agli ex-colonizzati o in generale agli immigrati, secondo varie informazioni, la maggioranza dei detenuti "autoctoni" è composta da persone di origine straniera. Per esempio, in Francia si tratta soprattutto di giovani francesi d'origine magrebina; in Inghilterra di giovani neri con nazionalità inglese o del Commonwealth

originari dei Caraibi e di altre ex-colonie. Ne consegue che il tasso dei detenuti stranieri e d'origine straniera in Francia e in Inghilterra è in realtà più elevato di quello dei neri negli Stati Uniti. Ciò vale anche per alcune nazionalità in altri paesi europei d'immigrazione recente: turchi, ex-jugoslavi e rumeni in Germania; turchi, marocchini e surinamesi nei Paesi-Bassi; marocchini e turchi in Belgio; marocchini, albanesi, ex-jugoslavi, tunisini e nigeriani in Italia; marocchini e tunisini in Spagna; albanesi in Grecia.

Ed ecco, nelle seguenti tabelle, alcuni dati relativi all'Italia ripresi dal rapporto Ismu 1998.

Tabella 3 - *Tassi arrestati e detenuti uomini italiani e stranieri(su 100 mila) e scarti in alcune regioni*

Dati 1997 Regioni	Arrestati			Detenuti		
	Italiani	Stranieri	scarto	Italiani	Stranieri	scarto
Italia	480	3.125	7	192	1.479	8
Liguria	601	8.174	14	145	3.166	22
Piemonte	405	6.468	16	196	1.978	10
Lombardia	329	2.705	8	152	1.235	8
Veneto	256	3.517	14	72	1.400	19
Em-Rom	361	3.904	11	144	1.751	12
Toscana	386	3.464	9	217	2.314	11
Lazio	627	2.956	5	188	1.196	6
Puglia	643	3.414	5	218	1.493	7
Campania	834	2.634	3	272	1.351	5
Sicilia	720	1.005	1	308	463	2

Fonti : ISTAT per gli italiani maschi 15-65anni; Servizio Centrale Stranieri CED-Min.Interni per gli arrestati per regione e per i dati sugli stranieri; Dip. Amm.ne Penit. M.G.G. per i dati sui detenuti italiani e stranieri - tabella pubblicata sul rapporto ISMU 1998.

Tabella *Arrestati e detenuti uomini e scarto tassi stranieri-italiani su 100 mila per alcune nazionalità*

nazionalità	tot. Uomini	%/tot	arrestati	tasso	scarto	detenuti	tasso	scarto
Italia 15-65	18843368	50	90356	480	1	36252	192	1
stranieri	678251	55	21196	3125	7	10031	1479	8
Marocco	102237	78	5989	5858	12	2733	2673	14
Jugoslavia	27656	62	2689	9723	20	1307	4726	25
Albania	58367	70	2445	4189	9	1303	2232	12
Algeria	11771	90	2381	20228	42	1016	8631	45
Tunisia	40211	82	2351	5847	12	1823	4534	24
Romania	16762	44	1538	9176	19	245	1462	8
Nigeria	6584	46	420	6379	13	245	3721	19
Senegal	32875	94	484	1472	3	129	392	2
Polonia	10566	34	324	3066	6	114	1079	6
Perù	7488	31	354	4728	10	74	988	5
Colombia	2725	26	375	13761	29	244	8954	47
Cile	1329	40	251	18886	39	114	8578	45
Gambia	291	84	81	27835	58	40	13746	71
Cina Pop.	21412	57	66	308	1	62	290	2
Bangladesh	10858	90	58	534	1	6	55	0
India	14169	63	53	374	1	27	191	1
Pakistan	10345	91	46	445	1	17	164	1
Filippine	20050	33	30	150	0	18	90	0
CEE	69228		684	988	2	273	394	2

Fonte:Servizio Centrale Stranieri -CED-Min. dell'Interno, ISTAT e Dip. Amm.ne Pen. del MGG per itotali di italiani e stranieri detenuti (pop.residente all'1.1.97-Istat)

Com'è noto, la valutazione di questi tassi può essere oggetto di controverse interpretazioni : possono essere considerati come la prova di una "maggiore attitudine criminale" di alcune nazionalità piuttosto che di altre, oppure come la prova di una "maggiore criminalizzazione" dei primi rispetto ai secondi. Al di là delle interpretazioni strumentali, appare comunque evidente che se gli immigrati di alcune nazionalità sono maggiormente esposti all'azione repressivo-penale è perché quantomeno una parte di essi ha assunto comportamenti devianti o s'è inserita in attività delittuose. Ma, in accordo con tanti studi sul fenomeno, alcuni immigrati prendono questa deriva perché un'insieme di fattori (prima e durante l'emigrazione e più spesso con l'immigrazione) li influenzano in tal senso. Entra allora in gioco il meccanismo di etichettamento che tende a estendere il sospetto all'intera nazionalità più frequentemente oggetto di arresti. Sulla base dei dati e testimonianze raccolte in recenti ricerche, nei controlli di identità, nell'azione repressiva, è difficile che le polizie non siano influenzate dalle categorizzazioni negative di taluni e positive di altri. In molte città del Nord, tra cui in particolare le città emiliano romagnole, la stragrande maggioranza dei foto segnalati è composta da stranieri (cfr. Palidda, 1998). E' così che negli anni 50 i devianti o le

"classi pericolose" di Milano erano spesso "terroni del Nord" (immigrati "male integrati" provenienti dalla "bassa", dal Veneto, dall'Emilia Romagna, dalla Toscana - si veda Alasia-Montaldi, 1960; Montaldi, 1961), poi fu la volta dei "terroni del Sud" e oggi è il "turno" degli immigrati stranieri ed in particolare dei giovani maschi provenienti dalla più vicina periferia d'Europa e anche da altre società più lontane particolarmente marcate dal degrado e dalla violenza (è appunto il caso di vari paesi africani quali la Nigeria e di paesi dell'America Latina). In effetti, all'epoca della globalizzazione, ancor più di prima, la diffusione dei modelli devianti sembra aumentare perché le possibilità di immigrazione e inserimento regolare sono sempre più ridotte. Cresce in particolare tra i giovani (che sono la stragrande maggioranza degli stranieri arrestati e detenuti) il rifiuto dell'inferiorizzazione nella precarietà o in impieghi al nero "mal pagati" e l'illusione di poter accedere facilmente e per vie traverse al "benessere" sbandierato nelle immagini delle società europee spesso date dalla pubblicità. Ed ecco una tabella riepilogativa ed aggiornata a fine 1998 dei dati.

Riepilogo principali dati 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
permessi	781.138	862.977	925.172	987.405	922.706	991.419	1.095.62	1.241.00	1.250.00
totale stran		+ 10	+ 7	+ 7	- 7	+ 7	2	0	0
							+ 11	+ 13	+ 1
arrestati	11.659	14.947	17.235	22.301	23.062	22.244	24.258	24202	27282
trends		28,2	15,3	29,4	3,4	-3,5	9,1	-0,2	12,7
denunciati	32.576	34.876	45.739	60.067	57.080	57.190	71.623	60978	89457
trends		7,1	31,1	31,3	-5,0	0,2	25,2	-14,9	46,7
intimati d'espulsion	12473	22.938	30570	49.010	56.950	56.270	34.645	50379	44399
trends		83,9	33,3	60,3	16,2	-1,2	-38,4	45,4	-11,9
espulsi	2776	4099	3984	3984	5551	6212	7521	9005	10418
trends		47,7	-2,8	0,0	39,3	11,9	21,1	19,7	15,7
espulsi/intima ti	22,3	17,9	13,0	8,1	9,7	11,0	21,7	17,9	23,5
tassi arresti	1493	1732	1863	2259	2499	2244	2214	1950	2183
tassi denunciati	4170	4041	4944	6083	6186	5768	6537	4914	7157
tassi intimati	1597	2658	3304	4964	6172	5676	3162	4060	3552
tassi espulsi	355	475	431	403	602	627	686	726	833

Fonte : Ministero dell'Interno 1990-1999

N.B. I tassi sono calcolati su ogni 100 mila permessi, prendendo come base di calcolo il dato che comprende i permessi scaduti; per il 1998 prendiamo per totale 1.250.000, dato che si può considerare corrisponda ai permessi senza i scaduti più i probabili "sanati" in corso.

Come rilevato altrove, il processo di sostituzione dell'autoctono con lo stranieró nella devianza e nella criminalizzazione si inscrive comunque in un contesto in cui aumenta in generale la risposta repressiva-penale rispetto alle risposte sociali, come lo dimostra in modo eloquente l'aumento della popolazione carceraria che riguarda sempre soprattutto gli stessi tipi di profili di soggetti sociali esclusi o autoesclusi. Da notare che in alcune città il 90% degli incarcerati italiani è composto da tossicodipendenti; peraltro, in carceri come S.Vittore la maggioranza dei tossicodipendenti è ormai composta da stranieri (notoriamente giovani marocchini, tunisini, algerini, senegalesi e nigeriani) che tuttavia sono in realtà meno dipendenti dalle droghe di quanto siano i tossicodipendenti italiani e dunque - secondo gli operatori sanitari- potrebbero essere più facilmente recuperati ma sono esclusi da ogni possibile progetto di recupero e reinserimento appunto perché stranieri anche se non si sa come spendere le risorse allocate ai servizi sanitari destinati al trattamento socio-sanitario della tossicodipendenza in carcere.

3. Conclusioni

E' difficile dire quanto possa durare l'attuale congiuntura e dunque la costante riproduzione dell'irregolarità delle migrazioni. Tuttavia il cambiamento di paradigma delle migrazioni come del modello economico e sociale appare irreversibile. E' infatti impossibile immaginare che le società ricche ritornino ad avere bisogno di grandi quantità di manodopera per il loro sviluppo economico mentre è assai difficile pensare che a breve termine si possa produrre un effettivo risanamento del degrado delle società di emigrazione. Si pone allora la questione di capire sino a che punto l'attuale congiuntura non rischi di condurre ad una crisi molto grave connessa innanzi tutto allo squilibrio tra paesi sviluppati e società in degrado, crisi che non può neanche essere letta secondo il paradigma tradizionale del conflitto Sud-Nord. Resta dunque da capire sino a che punto i paesi dominanti riusciranno a trovare un'intesa per una politica migratoria che quantomeno cerchi un tamponamento effettivo degli effetti perversi dell'attuale congiuntura. In particolare, per quanto riguarda l'Unione Europea la questione riguarda soprattutto le migrazioni dei paesi che la circondano, questione che di fatto concerne in primo luogo i giovani nordafricani e africani, dei Balcani e dei paesi dell'Est, del Medio-Oriente. Senza una effettiva innovazione positiva nella politica migratoria dell'UE e nelle relazioni economiche e politiche tra UE e le sue "periferie", appare probabile che si configuri una prospettiva di conflitto che ricorda quello a livello "micro" tra i centri città e le periferie, tra l'ordine sociale attuale e i giovani nelle varie grandi aree metropolitane europee. Ma più che di un conflitto di tipo tradizionale è probabile che esso si manifesterà in comportamenti devianti di vario tipo o disperati, individuali o di piccoli gruppi così come è stato ed è ancora il caso dei giovani neri negli Stati Uniti.

Bibliografia

Alasia, M., Montaldi, D. (1960) Milano Corea, Milano, Feltrinelli

Bigo, D. (a cura di) (1998) Sécurité et Immigration, "Cultures & Conflits", n°31-32, pp. 13-38

Chevalier, L. (1976) Classi lavoratrici e classi pericolose. Parigi nella rivoluzione industriale, Laterza, Bari.

Dal Lago, A. (1998) (a cura di), Lo straniero e il nemico. Materiali per un'etnografia contemporanea, Genova, Costa & Nolan.

Dal Lago, A. (1999) Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale, Milano, Feltrinelli.

den Boer, M. (1998) Crime et immigration dans l'Union Européenne, in Sécurité et Immigration, "Cultures & Conflits", n°31-32, pp. 101-123

Dietrich. H. (1999) Criminalisation transfrontalière de la migration : l'exemple de l'Allemagne et de la Pologne, in "Actes de la Recherche en Sciences Sociales", (in stampa)

Fofi, G. (1964) L'immigrazione meridionale a Torino, Milano, Feltrinelli

Maluccelli, L. e Pavarini, M. (1998) Rimini e la prostituzione, "Quaderni di Cittàsicure", n°13.

Maneri, M. (1996) Les médias dans le processus de construction sociale de la criminalité des immigrés. Le cas italien, in Palidda, (1996), pp. 51-72.

Ministero Grazia e Giustizia, Dip. Amm.ne Penitenziaria, Uff. Studi-Div.II-Statistica (1998) Indagine sui soggetti tossicodipendenti e affetti dal virus HIV negli Istituti Penitenziari, Roma

Montaldi, D. (1961) Autobiografie della leggera. Vagabondi, ex-carcerati, ladri, prostitute raccontano la loro vita, Torino, Einaudi.

Moulier Boutang, Y. (1998) De l'esclavage au salariat. Economie historique du salariat bridé, Paris, Puf

Palidda, S.

(1996) (a cura di) Délit d'immigration. La construction social de la déviance et de la criminalité parmi les immigrés en Europe, Bruxelles, CE- COST A2 Migrations.

(1996) "L'immigration irrégulière en Italie", rapporto per l'OCSE, (riunione del gruppo di lavoro sulle migrazioni del 13-14 giugno '96)

(1997) La devianza e la vittimizzazione, in Fondazione Cariplo-Ismu, (a cura di), Terzo rapporto sulle migrazioni 1997, Milano, Angeli, pp.151-172

(1998a) Migrant deviant behaviour in Italy, in Migrant insertion in the informal economy,deviant behaviour and the impact on receiving societies, CE-DGXII-TSER, Bruxelles.

(1998b) Domanda di sicurezza e polizie nei capoluoghi emiliano-romagnoli, in La Sicurezza in Emilia-Romagna. QuartoRapporto Annuale 1998, "Quaderni di Cittàsicure", n°14, pp.185-222

(1998c) Devianza e vittimizzazione, in Fondazione Cariplo-Ismu, Quarto rapporto sulle migrazioni 1998, Milano, Angeli, pp.145-166

(1998) La conversione poliziesca della politica migratoria, in Dal Lago (1998), pp. 209-235

(1999) Polizia e immigrati : un'analisi etnografica, Rassegna Italiana di Sociologia", in stampa

Pavarini, M. (1997) Cent'anni di carcerazione in Italia, in Violante (a cura di), La criminalità punita, Torino, Annali Einaudi

Quassoli, F. 1999 : Immigrazione uguale criminalità : rappresentazioni di senso comune e pratiche degli operatori del diritto, "Rassegna Italiana di Sociologia", 1999, (in stampa)

Reyneri, E. (a cura di) (1999) Migrants' Insertion in the Informal Economy, Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Societies (Migrinf), The Comparative Reports, CE/DG XII - Science, Research and Development - TSER Program

Sayad A. 1996 L'immigration et la pensée d'Etat. Réflexions sur la double peine, in Palidda (1996, a cura di), pp. 11-30

Tonry, M. (a cura di) (1997) Etnicity, Crime, and Immigration, Comparative and cross-national perspectives, Chicago, The University of Chicago Press

Van Outrive, L. (1998) Les savoirs universitaires et politiques sur la sécurité intérieure en Europe, in "Sécurité et Immigration", "Cultures & Conflits", vol.27, n°2, pp. 159-175

Wacquant , L. J.D. (1996) b (a cura di) De l'Etat social à l'Etat pénal, "Actes de la recherche en sciences sociales", n°124

Capitolo III

1. EVOLUZIONE E STRUTTURA DEI SISTEMI DI CONTROLLO MIGRATORIO

di Giuseppe Sciortino

Sin dalla loro nascita, gli stati moderni hanno perseguito attivamente il progetto di stabilizzare e controllare i movimenti della propria popolazione: il controllo dei movimenti spaziali delle popolazioni è infatti parte integrante della progressiva trasformazione degli stati in stati "nazionali". La costruzione della nazione, infatti, ha richiesto storicamente un duplice processo: da un lato, intensificare e omogeneizzare le interazioni tra i cittadini di uno stato; dall'altro, introdurre forme di mediazione e di controllo nelle interazioni tra cittadini di stati . Ambedue questi processi richiedono la regolazione dei movimenti di popolazione attraverso le frontiere (Zannini, 1997).

Nonostante questo progetto di controllo sia presente sin dall'inizio degli stati nazionali, la costruzione di un sistema generalizzato di controllo migratorio è tuttavia abbastanza recente. Sino alla prima guerra mondiale, con l'eccezione della Russia Zarista, era spesso possibile attraversare l'intera Europa - e in molti casi interi altri continenti – senza richiedere alcun visto e talvolta senza doversi dotare di alcun documento di identità[19]. Le condizioni infrastrutturali erano infatti tali da non consentire grandi spostamenti di popolazione in tempi limitati e il liberismo economico rendeva possibile trasferirsi e lavorare nella maggioranza dei paesi europei senza dover richiedere alcun tipo di autorizzazione specifica, salvo quelle eventualmente richieste agli stessi cittadini. In Italia, ad esempio, la prima distinzione tra 'cittadini' e 'stranieri' è stata introdotta nel 1865, conferendo tuttavia a questi ultimi esattamente gli stessi diritti civili goduti dai cittadini italiani. Questo non vuol dire che non esistevano controlli. Ma essi erano principalmente guidati da considerazioni di ordine pubblico, operavano quasi sempre a livello locale e avevano un carattere emergenziale. Nell'impostazione, inoltre, tali sistemi di controllo non differenziavano particolarmente tra immigrati, migranti interni e residenti[20].

Sino al primo conflitto mondiale, le poche regolazioni della libertà di movimento presenti in Europa erano del resto rivolte non a prevenire l'afflusso di stranieri sul proprio territorio, quanto a regolare l'emigrazione dei propri cittadini. Data la domanda di settlers che proveniva dalle americhe, i principali stati nord europei cominciarono a introdurre forme di controllo sull'espatrio dei propri cittadini e tali regolazioni vennero rapidamente imitate dagli stati dell'Europa centrale[21]. Mentre i paesi riceventi erano

---

[19]. Secondo G. Steiner (1988:252): " prima del 1914, mio padre, studente privo di mezzi, viaggiava per tutta Europa con una tessera della mensa universitaria di Vienna. C'era solo uno strano paese, chiamato impero russo, per il quale occorreva un qualcosa chiamato 'visto'. Nel resto dell'Europa questo era considerata una cosa comica, una peculiarità asiatica"

[20] . Per una ricostruzione del sistema dei controlli italiano dal 1861 al 1943, cfr. Leenders (1995).

[21]. La selettività operata dagli stati d'arrivo costituisce in quel periodo il fattore principale nella regolazione degli aspiranti emigranti dall'Europa. Questa selettività, oltre che per competenze professionali, avveniva principalmente per origine geografica, con una preferenza per le popolazioni

interessati preferibilmente all'immigrazione di lavoratori e ad evitare l'ingresso di "personalità immorali e sovversive", i paesi di partenza miravano al contrario ad evitare la partenza dei lavoratori qualificati (e dei potenziali buoni soldati) mentre incentivavano in diversi modi la partenza degli individui ritenuti meno indispensabili.

I sistemi di controllo migratorio che noi conosciamo si sono sviluppati storicamente tra la fine del primo conflitto mondiale e la conclusione del secondo (Hammar, 1985). Il periodo 1918-1945 in Europa è infatti caratterizzato da una forte recessione economica, dall'intensificarsi del conflitto geopolitico e dal massimo incremento delle politiche di nazionalizzazione delle masse. Accanto alle tradizionali preoccupazioni per l'ordine pubblico e per l'eugenetica della popolazione, la politica migratoria incorpora in questo periodo anche la funzione di proteggere la forza lavoro autoctona nei confronti della potenziale 'concorrenza' straniera. In tutti i paesi europei vengono introdotti strumenti quali il controllo sistematico delle frontiere, il permesso di residenza (spesso nato come semplice strumento di registrazione), l'autorizzazione al lavoro, gli uffici stranieri specializzati presso le autorità di polizia, le norme atte a garantire trattamenti preferenziali per i propri cittadini nel commercio, nelle professioni e negli affari.

Negli anni successivi, le capacità di controllo degli stati contemporanei sui movimenti di popolazione si sono accresciute enormemente. Per quanto riguarda gli stati europei, gli interventi sui flussi in uscita sono divenuti progressivamente marginali mentre il controllo sui flussi in entrata è divenuto pervasivo. Tutti gli stati occidentali oggi esercitano controlli sui cittadini stranieri che desiderano visitare, soggiornare o risiedere sul territorio dello stato; mirano ad identificare ex ante chi, come, per quale motivo e per quanto tempo può legalmente realizzare la propria aspirazione all'ingresso; stabiliscono il tipo di chances di vita eventualmente fruibili agli stranieri residenti nel paese.

1. I sistemi di controllo migratorio: interno ed esterno

Per analizzare il sistema dei controlli migratori vigente nei paesi europei, una prima distinzione da operare è tra meccanismi di controllo esterni ed interni. Per molti autori (es. Bolaffi, 1996), le politiche di controllo possono essere ricondotte all'insieme di procedure che governano l'ingresso dei cittadini stranieri all'interno del territorio statale. Le politiche di controllo, in altre parole, vengono spesso ricondotte alle politiche dell'ingresso e ai meccanismi che governano il percorso del migrante dalla partenza dal proprio paese al passaggio della frontiera del paese di destinazione. Questa definizione delle politiche del controllo, tuttavia, è eccessivamente riduttiva. Molti meccanismi cruciali di controllo mirano indubbiamente ad intervenire sul processo prima della frontiera; ed è altrimenti indubbio che il controllo interno dei migranti presenta negli stati liberali una maggiore difficoltà rispetto all'operare dei controlli esterni (Hollifield, 1986). Infine, è indubbio che a livello europeo ci si focalizzi oggi quasi esclusivamente sui controlli esterni. Sotto un profilo scientifico, tuttavia, è difficile dimenticare che i

---

nord-europee. In molti casi, inoltre, questa preferenza si ramificava regionalmente. I primi flussi di emigranti italiani verso Brasile venivano gestiti da accordi tra gli stati d'arrivo e i 'reclutatori/trasportatori' che vincolavano questi ultimi a reclutare soltanto settentrionali.

flussi migratori incontrano i sistemi di controllo lungo tutto l'arco della traiettoria migratoria (Brochmann, 1996:100-110). Alcuni meccanismi di controllo prendono le mosse prima ancora che il migrante decida di migrare, ad esempio attraverso l'operare di accordi interstatali con il suo stato d'origine (accordi di reclutamento o al contrario accordi tesi a scoraggiarne in vario modo l'uscita dal paese d'origine), altri intervengono prima dell'inizio dello spostamento (ad esempio attraverso la necessità di richiedere dei visti); altri ancora operano alla frontiera (con il controllo dei visti e con la repressione dell'immigrazione irregolare). Accanto a questo gruppo di controlli "esterni" opera tuttavia un secondo insieme – egualmente importante – di controlli 'interni', volto sia a rimediare gli 'errori' del controllo esterno sia, e soprattutto, a governare i cambiamenti nella condizione del migrante che hanno avuto luogo all'interno dello stato d'arrivo. Alcuni meccanismi sono volti a controllare la permanenza del migrante nel territorio dello stato e a reprimere la permanenza irregolare (ad esempio con il rilascio di un permesso di soggiorno o con controlli a campione delle identità); altri meccanismi intervengono nel controllo dell'accesso al mercato del lavoro (permessi di lavoro, percorsi di carriera che hanno come requisito la cittadinanza, etc.) e dei servizi pubblici e privati (dall'iscrizione anagrafica alla tutela previdenziale, dall'accesso al credito al mercato immobiliare); infine, un ulteriore insieme di meccanismi opera nel controllo delle uscite. La configurazione dei controlli interni retroagisce sugli sviluppi futuri del flusso migratorio all'esterno del confine degli stati e l'operare dei controlli esterni vincola a sua volta il tipo di strumenti interni adottabili.

Appare quindi preferibile distinguere tra controlli esterni - che intervengono sul processo migratorio che avviene al di fuori del territorio nazionale - e controlli interni - che governano invece la permanenza del migrante sul territorio dello stato, senza attribuire una priorità 'di principio' ad uno di questi insiemi. Una politica migratoria efficace richiede infatti quasi sempre l'adozione di misure di controllo di ambedue i tipi. E tale combinazione, nei paesi europei, è storicamente specifica: alcuni paesi, ad esempio il Regno Unito, hanno sviluppato forti controlli esterni, conferendo invece uno spazio molto minimale ai controlli interni. Altri paesi, quali la Svezia, si sono invece caratterizzati nel passato per una politica degli accessi sostanzialmente liberale e per una ramificazione pervasiva dei sistemi di controllo interno. Questa combinazione, inoltre varia nel tempo: l'Italia, ad esempio, è passata da una strategia basata quasi esclusivamente sui controlli interni (nel periodo 1961-1989) ad una strategia focalizzata principalmente sui controlli esterni (dal 1990 ad oggi). Una trasformazione simile era stata percorsa dalla Francia che, dal 1950 al 1972 aveva assunto una politica implicita di scarsi controlli esterni e forti controlli interni, per passare, nel corso degli anni '80, ad una politica di chiusura delle frontiere e ad una progressiva rinuncia a controlli interni troppo rigidi.

2. Gli stadi e gli strumenti

Lo sviluppo nel tempo di un sistema di controlli comporta una continua scelta relativa alle fasi del processo migratorio su cui intervenire e al tipo di strumenti da adottare. E in queste scelte gli stati tengono in considerazione sia le proprie progettualità sia le aspettative relative alle condizioni degli stati d'arrivo, di transito e di partenza:

- un primo insieme di strumenti si propone di intervenire sul potenziale migratorio presente in una determinata area, creando un flusso precedentemente non rilevante oppure riducendo o espandendo un flusso già esistente. In presenza di obiettivi espansivi, gli strumenti più conosciuti di intervento di questo tipo sono gli accordi volti ad incentivare migrazioni "temporanee" (ad esempio la migrazione di lavoratori italiani verso il Belgio nel dopoguerra) o "definitive" (quale quello tra Italia fascista e Germania hitleriana relativamente alla minoranza tedesca dell'Alto Adige). In presenza di obiettivi restrittivi, operano in questa fase una varietà di strumenti. In periodi "ordinari", gli stati mirano a veicolare in una varietà di modi informazioni che scoraggino l'intenzione di emigrare verso un determinato paese ed operano pressioni diplomatiche sugli stati d'origine volti a ridurre ulteriormente le possibilità di espatriare. In termini più di medio periodo, si attiva un complesso di interventi volto a determinare, attraverso aiuti internazionali, un miglioramento delle condizioni di vita nei paesi a maggior rischio emigratorio, al fine di ridurre la cogenza dei fattori di espulsione (il cd. root causes approach). Ricadono in questo campo, una serie di strumenti, sviluppati soprattutto nell'ultimo decennio, per evitare i flussi di emigrazione connessi a situazioni di forte crisi nei paesi d'origine: l'attivazione di interventi umanitari diretti (si pensi al caso della missione Pellicano condotta dall'Italia in Albania tra il 1991 e il 1993 e alla missione Alba) e la costruzione di buffer zones (definite talvolta anche safe heavens) che mirano ad accogliere i rifugiati in zone prossime al conflitto, evitando un loro ingresso nei paesi europei occidentali.

- un secondo snodo del controllo nei processi migratori riguarda il controllo delle dimensioni di un potenziale flusso migratorio. Nessun paese occidentale, infatti, ha perseguito negli ultimi decenni un obiettivo di 'zero immigrazione'. Gli obiettivi delle attuali politiche riguardano piuttosto il contenimento sempre più rigido delle dimensioni dei flussi e il recupero di discrezionalità politica relativamente alla loro composizione. Per conseguire tali obiettivi, gli strumenti principali sono rappresentati dalla manipolazione dei canali d'ingresso, per come essi si sono sviluppati negli apparati amministrativi degli stati riceventi. Si incontrano qui i sistemi di contingentamento degli ingressi (che possono a loro volta distinguersi a seconda dei criteri utilizzati: nazionalità, competenze professionali, per tipologia di migranti, etc.), l'utilizzo dei sistemi di quote (che si basano ad esempio sulla determinazione di una proporzione massima di stranieri tra i residenti e/o gli occupati) e l'utilizzo di 'tetti' (numero massimo di ingressi da rilasciare in un determinato periodo a coloro che si qualificano secondo determinati criteri). Accanto a questi strumenti si colloca l'utilizzo dello strumento dei visti. Introdurre l'obbligo di visto equivale ad esternalizzare il controllo migratorio, spostandolo dalla frontiera alle ambasciate. L'estensione del sistema dei visti rende più difficile l'ingresso sul territorio nazionale di potenziali overstayers, selezionando inoltre ex ante le componenti più deboli di un potenziale flusso migratorio. In secondo luogo, le condizioni poste per il conseguimento dei visti possono essere utilizzate, ricorrendo all'uso della discrezionalità amministrativa come un secondo filtro per gli stessi ingressi[22]. Nel corso dell'ultimo decennio, lo strumento dei visti è stato uno degli

[22] In alcuni casi, tuttavia, il sistema dei visti può essere utilizzato per mantenere il carattere stagionale di un flusso migratorio: non imponendo l'obbligo di visto per brevi permanenze, è possibile - anche se a costo di tollerare una maggiore occupazione irregolare- in alcuni casi influire sulla struttura del sistema migratorio favorendo forme stagionali piuttosto che permanenti di migrazione irregolare.

strumenti maggiormente utilizzati e rappresenta anche l'area dove si riscontrano i maggiori sforzi di coordinamento a livello europeo.

Un terzo snodo è costituito dai controlli di frontiera In molti casi, infatti, il possesso di un visto valido non implica automaticamente il diritto di accesso al territorio nazionale. Alle fr·· iere opera infatti un ulteriore filtro, volto a ridurre le conseguenze di un possibile '\ ›re' nella concessione del visto, a controllare la veridicità dei documenti e ad .. :ttuare controlli specifici, ad esempio sull'ammontare di risorse disponibili al 'turista' che si accinge a visitare un paese. Nel corso degli ultimi anni, la "frontiera" degli stati europei si è enormemente dilatata: la linea di frontiera è oggi una "fascia" in senso sia spaziale – l'area geografica dove vigono i controlli di frontiera e dove avvengono i respingimenti – sia temporale – il numero di ore che nella mobilità del migrane sono assoggettati al controllo di frontiera. La frontiera si è tuttavia dilatata anche in un altro senso: il sistema dei controlli migratori alla frontiera ha incorporato diversi third party actors, come le compagnie aeree o navali, alle quali è stata attribuito un ruolo di controllo pena l'imposizione di sanzioni. I controlli di frontiera comprendono inoltre tutti le misure e gli interventi messi in campo dagli stati per reprimere l'ingresso irregolare o clandestino. Essere in grado di esercitare il controllo delle proprie frontiere è una caratteristica fondamentale degli stati moderni, strettamente associato al carattere territoriale della sovranità politica. Non si può dimenticare, tuttavia, che l'intensità e la sistematicità di tale controllo sono altamente variabili e in una certa misura selettivi. In termini di controllo migratorio, la repressione dell'ingresso illegale comprende una pluralità di interventi: sorveglianza dei confini, identificazione degli individui e dei mezzi che li attraversano, intercettazione e respingimento di coloro che non si qualificano per l'ingresso legale. A questi strumenti classici si sono andati aggiungendo negli ultimi anni altri strumenti basati principalmente sul tentativo di incrementare i "costi" dell'ingresso clandestino, incrementando le sanzioni per coloro che forniscono servizi al potenziale migrante clandestino, stipulando accordi con I paesi di transito e integrando le frontiere tra gli stati.

L'insieme degli strumenti descritti nelle pagine precedenti è definibile come l'area dei controlli esterni. Successivamente all'ingresso sul territorio nazionale, tuttavia, il migrante diviene oggetto di un secondo sistema di controlli, volto a seguirlo nella sua permanenza e a disciplinare il suo accesso alle diverse chances di vita presenti sul territorio. Tra questi, è possibile distinguere:

- gli interventi volti ad evitare il prodursi discrasie tra le condizioni stabilite per l'ingresso del migrante e la sua permanenza sul territorio dello stato. Lo strumento principale di questo tipo di controlli è il permesso di soggiorno, che vincola i tempi (indeterminato, determinato ma rinnovabile, stagionale, one shot) della permanenza e le attività svolgibili nel corso del periodo. In alcuni paesi, questo strumento interviene anche nel controllo sulla mobilità geografica interna del migrante (collegando il permesso alla residenza in particolari regioni); in altri, il permesso disciplina il tipo di attività che il migrante può svolgere nel territorio del paese. Collegato al permesso di soggiorno opera un complesso di strumenti volto ad impedire la permanenza nel paese in assenza del permesso di soggiorno (dai controlli d'identità a campione all'obbligo di presentare il permesso per accedere a determinate attività o servizi) o in violazione delle condizioni poste da esso (dai controlli periodici in occasione dei rinnovi all'imposizione di sanzioni per la loro violazione);

- un secondo insieme di meccanismi riguarda il controllo dell'accesso al mercato del lavoro. L'attività lavorativa rappresenta generalmente sia la principale fonte di reddito di un migrante sia una delle motivazioni principali per la stessa scelta migratoria. Il controllo dell'accesso al mercato del lavoro interviene quindi sia nel controllo della popolazione immigrata sia nella prevenzione di ulteriori flussi migratori. Il controllo dell'accesso al lavoro gioca un peso non trascurabile nell'impatto e distribuzione di un flusso migratorio. In alcuni casi, la disponibilità di un'occupazione è la base per ottenere un diritto di residenza; in altri - come è attualmente in tutti i principali paesi europei - il principale controllo è affidato al permesso di soggiorno, senza il quale non è possibile svolgere un'occupazione anche quando questa sia disponibile. Gli strumenti utilizzati in quest'area possono essere distinti in due gruppi. Un primo gruppo è volto a disciplinare il percorso dei migranti all'interno del mercato del lavoro, al fine di evitarne la concorrenzialità (reale o temuta) rispetto alla forza di lavoro autoctona. Lo strumento chiave di questa area è il permesso di lavoro (o l'autorizzazione al lavoro) che consente un loro inserimento selettivo. Questo tipo di autorizzazione, infatti, consente l'inserimento - o il cambiamento - occupazionale in determinate condizioni (stessa impresa-stessa occupazione, stessa impresa, stesso datore di lavoro, stesso settore, permesso generalizzato ad accettare lavori dipendenti, etc.) e proibendone invece altre. A questo si accompagnano le misure volte ad alterare i costi che un imprenditore deve affrontare per assumere un immigrato (tasse d'assunzione, anticipo di un certo numero di contributi previdenziali, obbligo di documentare la disponibilità di alloggi o altri servizi, lunghi tempi di attesa, onere della prova sull'assenza di nativi interessati a quel lavoro, etc.). Prevedere un permesso di lavoro vuol dire tuttavia anche disporre di strumenti volti a scoraggiare sia l'impiego di lavoratori illegalmente presenti sia l'impiego irregolare di migranti 'regolari'. Gli strumenti principali sono qui le sanzioni per gli imprenditori. Su questa strada, molti paesi europei hanno proceduto nel corso dell'ultimo decennio ad auumentare le sanzioni previste e ad incrementare le ispezioni dei luoghi di lavoro.

- Un ultimo insieme di controlli si esercita sull'uscita degli immigrati stessi dal territorio nazionale. Anche in questo caso, a seconda del paese e del periodo, ci si trova in presenza di un insieme variegato di interventi. Gli strumenti di controllo delle uscite possono essere distinti in meccanismi d'incentivo e meccanismi di sanzione. Nel primo gruppo ricadono gli strumenti volti a favorire il ritorno degli immigranti attraverso la previsione di un complesso di misure quali contributi finanziari, trattamento preferenziale in caso di ulteriori ingressi, possibilità di godere nel paese d'origine dei benefici maturati lavorando nel paese di immigrazione. Nel secondo gruppo ricadono gli strumenti volti ad ottenere un allontanamento coattivo del migrante. Qui si va da un complesso di misure indirette volte ad alzare i costi di una permanenza irregolare nel paese alle misure dirette dell'espulsione e della deportazione. L'applicazione di queste misure richiede un complesso di interventi che vanno dalla possibilità di individuare il migrante irregolare - si ricordi che in alcuni paesi europei non vige alcun obbligo di possesso di un documento d'identificazione - sino agli accordi diplomatici che consentono l'implementazione effettiva della decisione di allontanamento.

3. L'inevitabile complessità dei sistemi di controllo: amministrazione e titolarità

Il complesso di strumenti descritto nel paragrafo precedente indica la presenza di una pluralità di opzioni perseguibili in relazione sia alle diverse fasi del processo di controllo sia all'interno di ogni fase. Questa molteplicità d'opzioni è già di per sé stessa una fonte di notevole complessità decisionale. A questa complessità si accompagnano tuttavia ulteriori elementi di instabilità che derivano dalla configurazione organizzativa dei sistemi di controllo e dalle diversificazioni dei flussi che si intende regolare. Queste complessità esercitano un peso sincronico e diacronico, dato che gli stati europei occidentali non 'formulano' ex ante una strategia sulla base di una scelta tra sistemi di controllo interni e sistemi di controllo interni per selezionare successivamente in termini razionali gli strumenti di controllo più efficaci o più congruenti con il proprio apparato istituzionale. L'evoluzione effettiva del sistema dei controlli è piuttosto il risultato di un processo di adattamento incrementale, dove pesano sia i rapporti tra amministrazione e politica sia le specificità degli apparati categoriali che gli stati adottano per 'trattare' i flussi di migranti.

In primo luogo, nel caso dei controlli migratori la dinamica dei rapporti tra parlamenti, governi, e burocrati è particolarmente accentuata. Al sistema dei controlli promossi per via legislativa si accompagna infatti una frequente presenza di meccanismi di controllo amministrativi impliciti, basati sull'interpretazione delle norme o sull'operare degli uffici periferici. In secondo luogo, la politica migratoria viene spesso determinata dall'operare di singoli ministeri, sulla base di una tacita convenzione tra i decisori politici che mantiene questo tipo di decisione fuori dall'"agenda" della discussione parlamentare (Freeman, 1992; 1995). E sufficiente pensare a questo proposito che l'adozione di politiche di blocco nei paesi europei occidentali nella prima metà degli anni '70 - un cambiamento cruciale della situazione europea - è stata attuata in tutti i paesi europei non attraverso una decisione parlamentare bensì attraverso la produzione di circolari amministrative, di scelte ministeriali "temporanee", di applicazioni di norme precedentemente sostanzialmente ignorate e persino, come in Svezia, dall'emanazione di una circolare sindacale che richiedeva ai singoli consigli di fabbrica di mettere il veto sull'assunzione di ulteriori stranieri (Hammar, 1985). Anche in Italia, il blocco dei permessi di lavoro nel 1982 - all'origine del carattere endemico dell'irregolarità degli immigrati nel nostro paese- è stata introdotta attraverso una circolare ministeriale. A questa importanza dell'autonomia dell'esecutivo e dell'amministrazione si accompagna il fatto che l'operare dei sistemi di controllo migratorio è tradizionalmente distribuito trasversalmente rispetto alle articolazioni delle burocrazie statali. Sull'operare dei sistemi di controllo si scaricano quindi anche le tensioni derivanti dai processi di negoziazione tra le diverse agenzie e strutture coinvolte.

Una seconda fonte di complessità decisionale deriva dalla diversificazione delle situazioni su cui si intende operare un controllo. I flussi che attraversano le frontiere sono altamente variegati e vengono categorizzati in termini amministrativi, sociali e politici in modo molto diverso. Questo si riflette nella progressiva costruzione di una politica migratoria composta da alcuni principi generali e da una raccolta di categorie e disposizioni particolari - riferiti a diversi insiemi di migranti - spesso stratificate nel corso dei decenni. Anche sotto il profilo amministrativo, tuttavia, la situazione delle

diverse richieste d'accesso è estremamente diversificata. Alla base di ogni apparato di controllo si trova naturalmente una distinzione, relativamente semplice, tra cittadini e "stranieri". Questi ultimi, per quanto non rappresentino generalmente una categoria omogenea, sono infatti caratterizzati dall'assenza di una titolarità incondizionata all'ingresso e alla residenza sul territorio dello stato. Se il loro ingresso e la loro permanenza dipendono da una decisione discrezionale, è tuttavia anche vero che diverse categorie di potenziali migranti si caratterizzano per gradi diversi di rigidità e di "titolarità negoziata". Si va dal caso di immigrati con una fortissima "titolarità negoziata" (quale i cittadini di un paese dell'Unione Europea che risiedono in un altro paese membro) a stranieri che hanno conseguito tale diritto ai sensi di convenzioni internazionali (come un richiedente asilo) a stranieri che hanno un diritto riconosciuto di residenza (illimitato o meno) secondo le leggi del paese, a stranieri "temporaneamente presenti" (quali coloro che hanno chiesto asilo o che hanno permessi di residenza discrezionali per motivi umanitari) - sino agli "immigrati illegali" (anche questi costituiti da numerose e diversificate categorie: intimati d'espulsione, clandestini, overstayers, illegali "tollerati"). Anche l'insieme dei "cittadini" è spesso stratificato: gli stati con un significativo passato coloniale si sono spesso trovati a dovere fare i conti con flussi migratori in cui gli individui erano detentori di passaporti e cittadinanze che intitolavano all'accesso incondizionato al territorio metropolitano e il crollo del sistema sovietico nel 1989 ha visto l'avvio di significativi flussi di migranti - verso la Germania ma anche verso la Grecia - che potevano divenire automaticamente o molto rapidamente cittadini. Anche all'interno di questa stratificazione di titolarità, operano poi combinazioni specifiche di preferenze economiche e simboliche: alcune nazionalità vengono preferite ad altre[23], alcune competenze professionali vengono selezionate positivamente o negativamente[24], alcuni gruppi di stranieri "illegali" vengono tollerati sino a divenire nel tempo immigrati residenti de facto mentre altri vengono prontamente rimossi[25]

A questa diversificazione delle titolarità corrisponde una diversificazione dei canali d'ingresso predisposti dagli stessi stati, che classificano i richiedenti ingresso all'interno di un numero ristretto di categorie ('lavoratori stranieri', 'rifugiati', 'richiedenti asilo', 'ricongiungimento familiare' etc.) distinte dal tipo di procedure amministrative specifiche che regolano il loro ingresso. Tali categorie, in altre parole, non 'descrivono' le motivazioni dei singoli migranti, quanto il vocabolario dei motivi accettato (dallo stato d'arrivo) che può essere utilizzato da questi per avanzare una richiesta d'entrata (Amersfoort, 1996; Sciortino, 1991b). Come in tutte le interazioni sociali, la relazione tra motivazioni individuali e vocabolari dei motivi istituzionalizzati è insieme imperfetta e negoziata: i migranti tendono ad adottare le definizioni disponibili, mentre gli operatori statali tendono ad assumere che la descrizione dei canali d'ingresso sia anche la 'spiegazione' delle cause degli stessi flussi. Questa situazione produce inevitabilmente

---

[23]. Secondo G. Tapinos (1974), la tolleranza verso l'immigrazione irregolare di spagnoli e portoghesi verso la Francia negli anni '50 e '60 è interpretabile anche come un modo di attenuare la domanda di lavoratori nordafricani, che potevano vantare in alcuni casi una maggiore titolarità all'ingresso.

[24]. È noto, ad esempio, che i cittadini giapponesi con qualifiche dirigenziali godono nel nostro paese di una procedura semplificata e maggiormente liberale per il conseguimento dei visti d'ingresso.

[25]. Si pensi che il gruppo più consistente di immigrati irregolari nello stato di New York è costituito da italiani, che sono tuttavia solo in casi estremi fatti oggetto di provvedimenti di espulsione. Cfr. M. Miller (1995).

elevati margini d'ambiguità, non necessariamente legati al tentativo di 'sfruttare' il sistema. Ad esempio, negli anni '60 numerosi cittadini stranieri che avevano motivo di emigrare a causa della persecuzione politica nel proprio paese trovavano più semplice ed efficace utilizzare il canale dell'emigrazione 'per lavoro' piuttosto che non avanzare una richiesta di asilo politico. L'emergere di elevati numeri di richiedenti asilo nel corso degli anni '90 non rappresenta quindi soltanto il tentativo di alcuni aspiranti 'lavoratori' stranieri di 'sfruttare' il canale ancora aperto della richiesta d'asilo, ma anche il riemergere di casi di richiedenti asilo bona fide precedentemente celati dalle generose politiche d'apertura verso i 'lavoratori' stranieri.

4. L'ambiente politico dei sistemi di controllo

La pluralità delle opzioni perseguibili in termini di strumenti e di fasi su cui intervenire, le relazioni tra decisori e burocrazie e la complessità degli apparati categoriali costituiscono i principali fattori della complessità interna dei sistemi di controllo migratorio. Inserendosi in un processo incrementale, di risposta a singole emergenze, ogni sistema dei controlli viene progressivamente caratterizzato da una combinazione peculiare di chiusure ed aperture, ed acquista nel tempo un suo peso inerziale e un'organizzazione dotata di interessi e dinamiche parzialmente autonome rispetto al sistema politico complessivo. Questa parziale autonomia non implica tuttavia specifici e frequenti tentativi di introdurre discontinuità e cambiamenti, attraverso l'azione dell'esecutivo sui meccanismi direzionali dei sistemi di controllo. Sui controlli infatti si scaricano sia le pressioni interne al sistema politico, sia quelle provenienti dalle relazioni geopolitiche in cui lo stato è inserito.

Il sistema dei controlli opera in un ambiente caratterizzato sia dalla competizione interna al sistema politico sia dal peso crescente della revisione giudiziaria dei provvedimenti. Queste due arene operano secondo logiche distinte, anche se non necessariamente opposte, rispetto a quella dell'efficacia operativa, costruendo una pluralità di opportunità e di vincoli per il controllo (Costa-Lascoux, Weil, 1992; Hollifield, 1992; Shuck, 1984). Per quanto riguarda il sistema politico, il carattere diversificato dell'impatto dei processi migratori - caratterizzato da benefici concentrati e costi diffusi - rendono la politica migratoria un'area ad alta intensità di politica simbolica, cioè di quel complesso di decisioni che vengono attivate più per confermare l'identità delle forze politiche e marcare le differenze reciproche che non sulla base di considerazioni di efficacia e di efficienza. Questo elemento, che contribuisce a spiegare la frequente focalizzazione su questo tema delle formazioni antisistema, ha avuto effetti relativamente marginali sino alla metà degli anni '80, quando in tutti i sistemi politici europei hanno funzionato accordi taciti volti a 'depoliticizzare' la politica migratoria (Freeman, 1994; Hammar, 1985). Nell'ultimo decennio, tuttavia, la politica migratoria è stata bruscamente 'ripoliticizzata', per effetto sia dell'apparire di una nuova generazione di formazioni antisistema, sia per la diffusione dell'allarme sociale sulla rottura del 'contratto sociale' che aveva sostenuto l'espansione dei welfare europei[26]. L'aumento

[26]. Come ha scritto M. Wollacott (1992:35), "la protesta contro gli immigrati è sostanzialmente un messaggio di protesta verso le élites che hanno consentito alle tradizioni solidaristiche nazionali di svanire e che si sono arresi all'idea di una società duale"

della pressione politica sui sistemi di controllo può produrre diversi effetti: in alcuni casi, essa costituisce la condizione di possibilità di riforme che consentono di superare gli interessi costituiti interni all'amministrazione; in molti altri, tuttavia, l'aumento di pressione politica, e l'allarme sociale che l'accompagna, introduce obiettivi eccessivamente rigidi ed enfasi su singoli strumenti che - non cogliendo la loro interconnessione con il complesso delle misure adottate - finiscono per produrre un sistema di controlli meno efficace[27].

Una seconda fonte di complessità politica deriva dall'inserimento di ogni stato in una rete di relazioni geopolitiche. Il sistema dei controlli migratori, dovendo intervenire su un processo intrinsecamente transnazionale, si rivela particolarmente sensibile ai cambiamenti delle relazioni di questo tipo. Ad esempio, il sistema postbellico dei controlli degli stati europeo occidentali si è basato storicamente sulla presenza di un congruo numero di stati confinanti che esercitavano, sino al 1989, un forte controllo sulle possibilità di emigrare dei propri cittadini. Questo consentiva di mantenere politiche di accoglienza dei rifugiati particolarmente generose, e di mantenere bassi i costi del controllo delle frontiere. Il crollo dei regimi collettivisti europei tra il 1989 e il 1991 ha comportato conseguentemente una radicale ristrutturazione dei sistemi di controllo di tutti i paesi europei. Nella stessa prospettiva, è noto che una causa dell'instaurarsi di flussi migratori verso i paesi dell'Europa meridionale nel corso degli anni '80 è stata la progressiva chiusura verso nuovi ingressi nei paesi nordeuropei che rappresentavano tradizionalmente il paese di destinazione di flussi rilevanti. L'influenza dell'ambiente geopolitico non è tuttavia limitata alle variazioni concomitanti tra controlli sulle uscite e controlli sulle entrate. Ogni stato europeo ha, in primo luogo, particolari relazioni diplomatiche e commerciali che sconsigliano l'adozione di misure troppo rigide contro gli immigrati provenienti da certe aree o che suggeriscono di considerare fisiologica certi livelli d'immigrazione irregolare[28]; ogni stato europeo, inoltre, sottoscrive un certo numero di convenzioni internazionali - quali la convenzione di Ginevra sui rifugiati - che limitano i propri margini d'azione. Infine, le tendenze alla costruzione di 'blocchi' regionali - quali ad esempio quelli che si manifestano nel trattato sull'Unione Europea - costituiscono un'ulteriore fonte di vincoli, e di opportunità, che indirizzano l'evoluzione dei singoli sistemi di controllo nazionali. L'insieme di queste pressioni geopolitiche, peraltro, non è necessariamente univoco: molto spesso sui sistemi di controllo dei singoli paesi si scaricano pressioni divergenti[29].

---

[27]. L'esperienza italiana del decreto Dini rappresenta probabilmente un caso evidente di questa possibilità. La riforma delle espulsioni e le misure di contenimento dell'immigrazione irregolare contenute nel decreto hanno infatti portato all'aumento, e non alla riduzione, delle difficoltà di respingere od espellere gli immigrati irregolari. Le uniche sezioni del decreto che sono state convertite in legge, inoltre, sono state quelle relative al programma di regolarizzazione promosso contestualmente. Questa non è tuttavia soltanto un'esperienza italiana. La riforma Pasqua delle leggi sull'immigrazione, che trovava origine in analoghe esigenze politiche di rassicurazione simbolica, ha prodotto problemi molto simili in Francia creando la categoria degli stranieri 'non ammessi ma non passibili d'espulsione'.

[28].Il noto "ritardo" - rispetto alle altre nazioni dell'UE - con cui l'Italia ha posto l'obbligo di visto per l'ingresso di cittadini albanesi, macedoni e della federazione serbo-montenegrina (nonostante fosse ben noto il loro carattere "a rischio immigratorio"), è solo l'ultimo esempio di un uso della politica dei visti in funzioni di politica estera

[29]. Un esempio viene dallo stesso tentativo di sviluppare un sistema di controlli 'Europeo'. Il progetto di pervenire alla libera circolazione delle persone tra gli stati membri dell'Unione Europea deve infatti fare i conti con la presenza di stati membri, quali la Svezia, che hanno accordi di libera circolazione ben

Le pagine precedenti hanno dato una prima idea della complessità operativa, della diversificazione categoriale e della pluralità di pressioni politiche, istituzionali e geopolitiche che caratterizzano i sistemi di controllo migratorio. Questa breve rassegna è utile per comprendere quanto sia irrealistica, in tutti i paesi occidentali, ogni pretesa di 'riformare' il sistema di controlli - e la politica migratoria - con l'obiettivo di introdurre regole draconiane e distinzioni rigide tra cittadino e straniero. Naturalmente, in ogni sistema di controlli, come peraltro in qualunque policy settoriale, esistono margini più o meno estesi di inefficienza che possono essere ridotti o eliminati e norme inefficaci che possono essere ristrutturate. Ogni intervento strutturale sui sistemi di controllo, tuttavia, deve anche tenere presente che la complessità di questi sistemi è in buona parte strettamente legata alla complessità degli stessi processi che si intende regolare. I tentativi di operare "grandi riforme", volte a ricondurre la complessità migratoria a poche regole semplici e rigide, possono quindi finire per divenire più parte del problema che parte della soluzione.

consolidati e praticamente irreversibili con stati esterni all'unione, quali la Norvegia. .

2. IL PERSONALE PREPOSTO A LIVELLO NAZIONALE: CONSISTENZA, DISTRIBUZIONE, FORME DI COORDINAMENTO

di Giulia Henry

Nel precedente capitolo abbiamo analizzato l'evoluzione delle politiche migratorie in epoca post - bipolare. Cercheremo ora di collocare nel complesso contesto sopra descritto le politiche nazionali di controllo delle frontiere.

Al fine di prevenire e controllare i flussi migratori, gli Stati adottano strumenti legislativi ed operativi di controllo alle frontiere e prima dell'arrivo alla frontiera.

Descriveremo il potenziamento di tale attività, intrapreso dagli Stati qui considerati, in funzione della loro progressiva integrazione nel «Sistema Schengen»[30], al fine di proteggere la Comunità Schengen dai "pericoli" connessi con le frontiere esterne.

Nella trattazione cercheremo di valutare l'applicazione delle misure di controllo nazionali non solo in base a parametri di efficacia dal punto di vista degli stati, ma anche in base alla loro conformità al rispetto delle libertà fondamentali ed in particolare del diritto ad ottenere asilo e del principio del non refoulement, assumendo quindi il punto di vista di rifugiati e dei richiedenti asilo.

1 Controllo alle frontiere e controllo all'esterno del territorio nazionale

Attuando una semplificazione rispetto alla complessità dei sistemi di controllo analizzata nel precedente capitolo, si può affermare che gli Stati prevedono tre livelli di controllo dei flussi migratori:

1. all'esterno del territorio nazionale
2. alle frontiere
3. dopo l'ingresso nel territorio nazionale

I primi due livelli saranno oggetto della nostra trattazione, che si soffermerà in particolare sulla situazione delle frontiere dell'Italia.
Per quanto riguarda la situazione alle frontiere della Slovenia si rimanda alla Relazione allegata di P. Jeglic, Sottosegretario di Stato (allegato 1).

Il potenziamento dei controlli all'esterno del territorio nazionale o, in altri termini, l'esternalizzazione dei controlli migratori negli Stati confinanti, è perseguito essenzialmente attraverso:

- L'inasprimento della repressione di coloro che organizzano o favoriscono l'immigrazione clandestina.
- L'introduzione di forme di responsabilità nei confronti dei vettori che trasportano stranieri non in regola con le leggi in materia di immigrazione (par.2.1.1).
- La stipulazione di accordi con gli Stati confinanti per l'assistenza tecnica a polizia

[30] L' «*Acquis di Schengen*» si avvia ad essere incorporato nell'ambito dell 'Unione europea, così come previsto dal Protocollo *ad hoc* allegato al Trattato di Amsterdam, (firmato il 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1 maggio 1999) cfr. in proposito par 3.2

dei Paesi di origine e di transito (par. 2.1.2)
- La stipulazione di accordi di riammissione (cfr. parte giuridica)

Il rafforzamento dei controllo alla frontiera avviene essenzialmente attraverso l'estensione dell'istituto del respingimento, considerato meno problematico rispetto all'espulsione[31].
Per quanto riguarda infine i controlli interni, si assiste ad un incremento dell'efficacia del meccanismo delle espulsioni[32].
Come si evince dai seguenti dati[33], gli allontanamenti effettivamente eseguiti dall'entrata in vigore della legge 40 / 1998 sono aumentati; le espulsioni intimate ma non eseguite sono invece diminuite.

Respingimenti ed espulsioni al 21/3/1999, nel primo anno di applicazione della legge italiana sull'immigrazione entrata in vigore il 23/3/1998

	Respinti alla frontiera	Respingimenti dei questori	Espulsioni con accompagnamento	Espulsioni con intimazione	Allontanamenti effettivamente eseguiti
27/3/98 – 21/3/99	29.375	17.766	9.024	40.707	56.127
1997	39.888	-	8.444	49.065	48.332

Anche la Slovenia in previsione del suo ingresso nell'U.E e quindi della sua adesione all'Acquis di Schengen, e la Grecia, nel processo di adeguamento al sistema Schengen, hanno notevolmente rafforzato i controlli alle loro frontiere.

1.1 La responsabilità dei vettori. Implicazioni per i rifugiati ed i richiedenti asilo

L'effettività dei controlli alle frontiere esterne è una delle condizioni espressamente indicate nell'Atto finale della Convenzione di Schengen «dalle quali dipende l'applicazione della Convenzione». La libera circolazione delle persone è infatti subordinata al raggiungimento da parte degli Stati contraenti di un sufficiente livello di fiducia reciproca sul modo in cui ciascuna di esse avrebbe controllato i propri confini «esterni».
Il problema si pone in particolare per il controllo dei movimenti di ingresso dei cittadini extracomunitari, al fine di «impedire» l'immigrazione clandestina. La Convenzione di Schengen prevede, a questo proposito, sotto la voce «misure di accompagnamento»,

[31] In Italia, il Testo Unico estende l'istituto del respingimento anche a tutti coloro che vengono «fermati all'ingresso o subito dopo», o che erano stati ammessi sul territorio per interventi di soccorso temporaneo, art 10, comma 2.
[32] Nella nuova legge italiana, ad esempio, si prevede che nei confronti di coloro che, avendo già formato oggetto di espulsione, non vi abbiano ottemperato si faccia un' «espulsione con accompagnamento alla frontiera» e viene prevista l'espulsione ad opera dei questori.
[33] Fonte: Ministero dell'Interno

l'impegno di tutte le Parti ad introdurre nelle proprie legislazioni delle regole che sanciscano le responsabilità dei vettori[34], nel caso conducano alla frontiera esterna uno straniero cui viene rifiutato l'ingresso e che non è in possesso dei documenti di viaggio richiesti e sanzioni nei confronti di «chiunque aiuti ...a scopo di lucro, uno straniero ad entrare o a soggiornare nel territorio di una Parte contraente», in violazione della legislazione di quel Paese sugli ingressi e sul soggiorno.

Le norme della Convenzione di Schengen concernenti i vettori (in particolare l'art.26) intendono imporre ai vettori di verificare che lo straniero trasportato sia in possesso dei documenti di viaggio richiesti per entrare nei territori delle Parti Contraenti.

Il mancato o imperfetto assolvimento di tale incombenza comporta il rifiuto delle autorità di sorveglianza della frontiera di consentire l'ingresso nel territorio allo straniero considerato e l'obbligo del vettore di ricondurre la persona in questione in un Paese in cui sia garantita la sua ammissione, nonché la sottoponibilità del vettore stesso alle sanzioni che le Parti contraenti si impegnano a stabilire.

L'introduzione delle sanzioni ai vettori ha suscitato e continua a suscitare polemiche e controversie.

In particolare è stata contestata la legittimità di provvedimenti che mirano a trasferire a soggetti privati la responsabilità dell'esercizio di funzioni spettanti alla polizia di frontiera e agli uffici per l'immigrazione.

Con le sanzioni ai vettori i Paesi del gruppo Schengen perseguono l'obiettivo di bloccare gli stranieri non in regola con tutti i requisiti di ingresso lontano dai propri confini, impedendo loro di raggiungere le frontiere esterne. Una politica di questo genere, come segnalato anche in un rapporto del Consiglio d'Europa[35], può mettere seriamente in pericolo i diritti dei rifugiati, per i quali, oltretutto, più sono fondati i «pericoli di persecuzione», più risulta difficile espatriare con tutti i documenti in regola[36].

La materiale impossibilità di procurarsi documenti di viaggio regolari, validi per l'espatrio, costituisce un elemento spesso connaturato alla posizione del perseguitato politico, cosicché i candidati rifugiati, aspiranti all'asilo, rischiano di subire le conseguenze dell'adozione delle misure atte a combattere in generale l'immigrazione illegale, senza ricevere un'attenzione più specifica; i vettori, temendo l'erogazione di sanzioni, rifiuteranno, nella maggior parte dei casi, di provvedere al trasporto.

Le sanzioni contro i vettori che trasportano passeggeri non in regola con le norme di ingresso presenta dunque gravi rischi.

Le sanzioni che gli Stati applicano o si sono impegnati ad applicare ai vettori ritenuti responsabili del trasporto di profughi non provvisti di visto, possono essere ritenuti un illecito e configurare un comportamento contrario agli obblighi internazionali di protezione assunti a mezzo degli strumenti convenzionali nei confronti dei richiedenti asilo.

---

[34] Per «vettore» si deve intendere (titolo I, art. 1) «ogni persona fisica o giuridica che trasporta persone a titolo professionale, per via aerea, marittima o terrestre».

[35] Cfr. Conseil de l'Europe, Assemblée parlamentaire, *Rapport sur l'arrivée de demandeurs d'asile*, doc.6490, 2 settembre 1991, Strasbourg.

[36] Cfr. M. Pastore, *Soppressione dei controlli alle frontiere comuni, controllo delle frontiere esterne e cooperazione di polizia in Europa secondo gli Accordi di Schengen*, in Questione Giustizia, anno XI n. 3-4, 1992, pag. 661.

L'aver demandato il dovere di valutare se la documentazione è regolare e se esistono visti di ingresso o di residenza ai vettori, potrebbe configurare un «rifiuto di ammissione» nel territorio nazionale e comunque una condizione che non permette l'espatrio.

Mentre la politica dei visti e quella dell'immigrazione vengono riconosciute essere necessarie, la loro estensione di fatto ai perseguitati politici può prospettarsi contraria ai principi di «non refoulement» o rifiuto di ammissione accettati da tutti gli Stati parte dell'Accordo.

L'attuazione delle disposizioni indicate nella Convenzione di Schengen può infatti prospettarsi contrario alla Convenzione di Ginevra, ovvero al diritto di ricercare asilo per sfuggire al rischio di persecuzioni, sebbene la compatibilità formale nei suoi confronti sia salvaguardata dal disposto del n.1 dell'art. 26, secondo cui l'impegno delle Parti contraenti all'introduzione delle regole in esame viene assunto «fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati, emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967». Occorre precisare che tra tali obblighi in effetti non compare un vero e proprio obbligo di creare condizioni di fatto che consentano ai soggetti interessati di arrivare a poter presentare la domanda.

Non sembra tuttavia possibile ritenere compatibile con la Convenzione di Ginevra un atteggiamento degli Stati contraenti mirante ad ostacolare l'arrivo di potenziali rifugiati.

Le disposizioni della normativa italiana, greca e slovena concernenti la responsabilità dei vettori (vd. allegati riportati qui di seguito), recependo le disposizioni della Convenzione di Schengen, riformano le sanzioni per il vettore che trasporta stranieri privi dei titoli di ingresso ed inaspriscono le pene per coloro che favoriscano l'ingresso illegale in Italia di uno straniero.

La Legge italiana non distingue tra vettori aerei, marittimi o terrestri ma, in pratica, risulta possibile attribuire una responsabilità ed eventuali sanzioni solo ai vettori aerei (e in pochissimi casi ai vettori marittimi), in quanto è previsto un obbligo di verifica al check-in («pre-boarding check») in base ad una casistica ben determinata (passaporto scaduto, non possesso di visto ove invece sia necessario, visto scaduto).

In Italia non sono previste sanzioni nei confronti dei vettori che trasportano persone che intendono presentare domanda di asilo, art 10, comma 4, (ma per l'applicazione pratica, valgono le osservazioni avanzate in precedenza) e, per ora, che trasportano persone con documenti falsi (in quanto tale rilevazione presuppone complesse conoscenze e tecnologie. Anche negli scali a rischio sarà intrapreso nell'immediato futuro un training specifico in materia di falso documentale).

La polizia di frontiera nel corso del 1997 ha elevato 2.404 contravvenzioni al vettore di cui 1620 riguardano le compagnie aeree. Dal 1° gennaio 1998 sino al 31 ottobre, sono state elevate 1197 contravvenzioni, di cui 887 nei confronti delle compagnie aeree.

L'effetto deterrente non appare comunque produrre conseguenze consistenti nella riduzione dell'immigrazione illegale alle frontiere sia marittime che aeree[37].

[37] Fonte: Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, di frontiera e postale, Servizio Immigrazione e Polizia di Frontiera.

Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen, 19 giugno 1990, artt. 26 e 27.

Art. 26

1. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, quale emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, le Parti contraenti si impegnano ad introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali le seguenti regole:

a) se ad uno straniero viene rifiutato l'ingresso nel territorio di una Parte contraente, il vettore che lo ha condotto alla frontiera esterna per via aerea, marittima o terrestre è tenuto a prenderlo immediatamente a proprio carico. A richiesta delle autorità di sorveglianza della frontiera, egli deve ricondurre lo straniero nel Paese terzo dal quale è stato trasportato, nel Paese terzo che ha rilasciato il documento di viaggio in suo possesso durante il viaggio o in qualsiasi altro Paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione;

b) il vettore è tenuto ad adottare ogni misura necessaria per accertarsi che lo straniero trasportato per via aerea o marittima sia in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nei territori delle Parti contraenti.

2. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati quale emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, e nel rispetto del proprio diritto costituzionale, le Parti contraenti si impegnano ad istituire sanzioni nei confronti dei vettori che trasportano per via aerea o marittima, da un paese terzo verso il loro territorio, stranieri che non sono in possesso dei documenti di viaggio richiesti.

3. Le disposizioni del paragrafo 1, lettera b e del paragrafo 2 si applicano ai vettori di gruppi che effettuano collegamenti stradali internazionali con autopullmann, ad eccezione del traffico frontaliero.

Art. 27

1. Le Parti contraenti si impegnano a stabilire sanzioni appropriate nei confronti di chiunque aiuti o tenti di aiutare, a scopo di lucro, uno straniero ad entrare o a soggiornare nel territorio di una Parte contraente in violazione della legislazione di detta Parte contraente relativa all'ingresso ed al soggiorno degli stranieri.

2. Qualora una Parte contraente venga informata di fatti indicati nel paragrafo 1 che costituiscono una violazione della legislazione di un'altra Parte contraente, essa ne informa quest`ultima.

3. La Parte contraente la cui legislazione è stata violata e che chiede ad un'altra Parte contraente di perseguire i fatti indicati nel paragrafo 1, dovrà comprovare, mediante denuncia ufficiale o attestazione delle autorità competenti, le disposizioni legislative violate.

- Normativa italiana, art. 10, comma 3 e art. 12, comma 6, Testo Unico sulle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

Art 10, comma 3

Il vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero privo dei titoli dei documenti di cui all'art. 4 o che deve essere comunque respinto a norma del presente articolo è tenuto a prenderlo immediatamente a carico e a ricondurlo nello stato di provenienza o i quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in possesso dello straniero.

Art. 12. comma 6

Il vettore aereo, marittimo o terrestre, è tenuto ad accertarsi che lo straniero trasportato sia in possesso dei documenti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato, nonché a riferire all'organo di polizia di frontiera dell'eventuale presenza a bordo dei rispettivi mezzi di trasporto di stranieri in posizione irregolare. In caso di inosservanza anche di uno solo degli obblighi di cui al presente comma, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire un milione a lire cinque milioni per ciascuno degli stranieri trasportati. Nei casi più gravi è disposta la sospensione da uno a dodici mesi, ovvero la revoca della licenza, autorizzazione o concessione rilasciata dall'autorità amministrativa italiana inerenti all'attività professionale svolta e al mezzo utilizzato. Si osservano le disposizioni di cui alla legge 24 / 11 / 1981, n. 689.

- *Normativa greca, art. 10, Unwanted aliens - Carriers' responsibilities, Law no. 1975- Entry, Stay, Work, Deportation of Aliens, Procedures of the recognition of Aliens' Refugees and other provisions, entrata in vigore il 4 dicembre 1991.*

Art. 10

An alien whose entry in the Country is not allowed should depart without any delay, as otherwise he is being re-directed, immediately, to the country of his origin or to a third country, where his entrance may be permitted, at the own responsibility and expense of the carrier, who are, also, obliged to pay for any other expenditure be required up to the time of the alien's departure. To the aforesaid carriers - when the refuse to fulfil these obligations of theirs - there is being imposed, by virtue of the decision of the relevant prefect, a fine in the amount, for each individual being carried. By virtue of the same decision the means of transport, having been used, are being detained and they are being returned to them after the fulfilment of the aforesaid obligations and the payment of the imposed monetary fine or with the bringing forward and presenting of a letter of guarantee of an accredited Bank covering the amount of their obligations and the fine having been imposed.

- *Normativa slovena, artt. 32 e art. 77, Law on Foreigners, 25 giugno 1991*

Art. 32

Any carrier having brought in, by land, air or sea, a foreigner not allowed to enter the state, will be obliged to take him/her back at his own cost, (i.e. the carrier) at the time specified by the organ in authority (Ministry of Interior)

Art. 77
(...) Will be also fined any one, as specified in the first para. of this Act, independent (private) carrier who does not reject the foreigner who was not allowed to enter the state; or any one who does not follow these rules within the delay prescribed by the Republican organ in authority of the Interior (Art. 32).

1.2 Assistenza tecnica alla polizia dei Paesi di origine e di transito

Il potenziamento ed il coordinamento dei controlli all'esterno del territorio nazionale è altresì perseguito attraverso intese di collaborazione con i paesi di origine e di transito.

La normativa italiana (art.11, comma 4 del Testo Unico), prevede che tali intese possano implicare, ove occorra, la cessione gratuita alle autorità dei paesi interessati di beni mobili e apparecchiature specificamente individuate.

Trovano fondamento in tale articolo numerosi Protocolli d'Intesa italo-albanesi (quali quello del 17/9/1997, del 11/6/1998 e del 10/11/1998; cfr. anche parte giuridica). L'ultimo Protocollo d'Intesa (10/11/98) prevede una serie di misure di consulenza (corsi di formazione per la polizia scientifica e di confine), assistenza (fornitura gratuita di automezzi, apparati di telecomunicazione e sistemi informatici) ed addestramento delle forze di polizia albanesi e forme di collaborazione a livello tecnico-operativo per il contrasto della criminalità.

All'art. 2 si fa particolare riferimento al rafforzamento dell' «attività di controllo e di contrasto a terra dell'immigrazione clandestina e di altri traffici illeciti tra Albania e Italia»

In occasione di un'Audizione presso il Comitato Parlamentare di Controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione dell'Accordo di Schengen[38], si sottolinea che, «a fronte dei registrati sbarchi di clandestini sulle coste pugliesi verificatesi recentemente, l'azione condotta dal contingente della Missione Interforze in Valona, ha determinato una positiva partecipazione di quella polizia alle attività di prevenzione e repressione del fenomeno dell'immigrazione clandestina verso l'Italia». L'aumento delle intimazioni d'espulsione e soprattutto delle espulsioni eseguite è effettivamente largamente imputabile alla collaborazione dei paesi d'origine e di transito.

2 Consistenza degli organici preposti al controllo delle frontiere

Guardando, più specificamente, al personale preposto a livello nazionale, si ha un potenziamento dei controlli attraverso:

- Un aumento numerico degli organici ed una loro ridistribuzione (par. 2.2);
- Un coordinamento (par. 2.3) e una maggiore specializzazione (par. 2.4);

[38] Dipartimento della Pubblica sicurezza, Profili attuativi del Protocollo di Intesa italo - albanese, in Documentazione dell'Audizione presso il Comitato Parlamentare di Controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione dell'Accordo di Schengen, 15 gennaio 1999

- Il perfezionamento degli strumenti tecnologici a disposizione (par.2.5)

I valichi di frontiera italiani sono vigilati in via permanente dalla polizia di Stato che opera ai confini terrestri, marittimi ed aerei, il cui compito principale è di procedere a verifiche documentali e personali di tutti i connazionali e gli stranieri in transito attraverso i valichi terrestri, i porti, gli aeroporti nazionali aperti al traffico aereo civile internazionale.

L'effettivo totale di personale ammonta a 5.000 unità (comprendendo i funzionari, gli ispettori, i sovrintendenti, gli assistenti, e gli agenti), suddivisi a seconda delle tipologie dei controlli.

L'organico degli Uffici di Polizia di Frontiera è stato potenziato, negli ultimi due anni, per raggiungere lo standard di controllo e di sorveglianza di Schengen, di circa 700 unità.

Il riadattamento organizzativo e strutturale che si sta mettendo in atto per effetto dell'applicazione dell' Acquis di Schengen, non consiste solo in un aumento numerico del personale preposto ai controlli, ma anche in un rafforzamento dell'azione dei presidi di Specialità i quali svolgono anche un controllo lungo le frontiere verdi e blu, ovvero al di fuori dei valichi di frontiera, allo scopo di meglio far fronte ai tentativi di immigrazione clandestina che privilegiano i tratti di confine non presidiati. Nell'immediato futuro si progetta di istituire «squadre» particolarmente attrezzate per un'efficace sorveglianza delle frontiere non presidiate (verdi e blu).

All'organico della polizia di frontiera si deve aggiungere il personale degli oltre 100 presidi di polizia (Questure, Commissariati territoriali, Comandi Carabinieri) ai quali sono state attribuite le relative funzioni di specialità con specifico Decreto Ministeriale relativo all'organizzazione del servizio di polizia di frontiera.

Come si può rilevare, per la complessità dell'attività di controllo, risulta pressoché impossibile stabilire in termini quantitativi l'effettivo impegno di tali forze impegnate nell'attività di controllo delle frontiere nazionali, verdi e blu.

L'adeguamento dei controlli nazionali agli standard Schengen, si rileva anche nelle nuove forme di coordinamento tra forze diverse preposte al controllo delle frontiere e nella riforma della formazione del personale preposto a tale controllo.

3. Forme di coordinamento tra forze diverse preposte al controllo delle frontiere

L'attività di riorganizzazione dei servizi di polizia di frontiera in Italia implica il diretto e partecipe coinvolgimento dei presidi territoriali delle diverse forze di polizia. Per tale ragione sono da tempo operativi specifici piani coordinati di vigilanza (disposti da direttive del Ministro dell'Interno Napolitano) delle regioni maggiormente interessate da flussi di immigrazione clandestina (le città individuate sono Bari, Palermo, Catania, Catanzaro e Trieste). Si attribuisce al Prefetto del capoluogo di Regione e quindi alle autorità provinciali di pubblica sicurezza il coordinamento del Piano, all'esecuzione del quale concorrono le tutte le forze di polizia presenti.

Assieme alle forze di polizia ed alla Guardia di Finanza, che dispone di una flotta natanti consistente e che procede in primis ad un'attività di vigilanza marittima, vi sono la Capitaneria di Porto e la Marina Militare le quali però non hanno poteri di

eseguire eventuali provvedimenti coercitivi.

4. Inquadramento e tipo di formazione degli organici preposti al controllo delle frontiere

Per poter espletare i controlli alle frontiere, si è reso necessario predisporre particolari corsi di formazione destinati al personale della Polizia di Frontiera che, fino all'entrata in vigore dell'Accordo di Schengen, svolgeva i controlli avvalendosi di un supporto cartaceo ormai obsoleto, ovvero la «Rubrica di Frontiera».
Tutti i funzionari in servizio presso gli Uffici di Polizia di Frontiera hanno frequentato specifici corsi di formazione, didattici ed operativi, presso il Centro Addestramento di Polizia di Frontiera di Duino (Trieste).

Si è reso necessario modificare l'attività di formazione di base, rivoluzionando i relativi programmi del Centro, per fornire uno specifico addestramento in materia di N – S.I.S. di falso documentale (attrezzando con il materiale necessario 20 Uffici di Specialità) e di aggiornamento sulle procedure Schengen.

Anche in Slovenia i programmi di formazione della polizia di frontiera sono stati innovati in previsione dell'ingresso nell'U.E, per espletare le funzioni previste dal Terzo Pilastro; numerosi sono stati i progetti per la cooperazione ed l'assistenza da parte della polizia di altri paesi che si trovano ad operare in condizioni similari; frequente è l'intervento in occasione di seminari di esperti stranieri che apportano la loro esperienza in materia. Un importante aiuto nell'adattamento organizzativo, legale e tecnico delle politiche di controllo della Slovenia in previsione del suo ingresso nell'U.E è stato il know-how di esperti delle forze di polizia straniere che hanno recentemente intrapreso un processo di riforma, in direzione di rafforzare i controlli alle frontiere esterne e le misure compensative in seguito all'abolizione dei controlli interni.

5. Strumenti tecnologici a disposizione delle forze preposte al controllo delle frontiere

Per compensare i rischi per la sicurezza legati alla soppressione dei controlli alle frontiere interne, la Convenzione di Schengen prevede l'applicazione di misure di protezione delle frontiere esterne, in conformità con uno standard uniforme Schengen, al fine di contrastare il fenomeno di immigrazione illegale e criminalità transfrontaliera.
A questo fine si è reso necessario un potenziamento strutturale, organizzativo e di circolazione delle informazioni e si sono attrezzati tutti i valichi di frontiera (terrestri, marittimi ed aerei) con apposita strumentazione tecnologica.

Sono stati distribuiti a tutti i valichi di frontiera i timbri di ingresso/uscita Schengen.

Si è provveduto a fornire i valichi di apparecchiature di consultazione S.I.S (Sistema Informativo Schengen), terminali fissi e mobili al fine di garantire rapidamente il riscontro degli archivi S.I.S , per verificare che le persone non siano inammissibili in territorio Schengen o in Italia, e che non siano ricercate per l'arresto ai fini di estradizione.

Gli Uffici di Frontiera più importanti sono stati dotati apparecchiature per il controllo dei documenti, di kits e di squadre apposite per l'individuazione del falso documentale che hanno permesso di conseguire importanti risultati (da 1.800 rilievi del 1997 si è passati a 3.300 nel 1998). Sono in atto procedure per l'acquisizione di alcune apparecchiature denominate «DOCUTEST».

In considerazione della necessità di garantire un adeguato controllo dei tratti di frontiera esterna intercorrenti tra i valichi ufficiali, contro i tentativi di immigrazione clandestina, gli Uffici di Polizia possono disporre di un maggior numero di automezzi e veicoli fuoristrada e, secondo piani di intervento ed in casi di emergenza, possono disporre di un cospicuo numero di elicotteri e di aerei per la sorveglianza delle frontiere.

E' stata prevista la possibilità di dotare il personale dei presidi di frontiera maggiormente coinvolto nell'attività di contrasto all'immigrazione clandestina di attrezzature tecniche di sofisticata concezione. quali camere di visione ad intensificazione di luce con relativa registrazione ed è in programma l'assegnazione di ulteriore personale per il potenziamento dei presidi di Specialità. Le Unità organiche marittime, ovvero i natanti e gli equipaggi, sono stati forniti anche di apparecchi per visone notturna per la sorveglianza delle acque territoriali (12 miglia).

Si è provveduto ad organizzare squadre di operatori specializzati in attività di controllo, istituendo una seconda linea di verifica presso le frontiere. alla quale è demandato il compito di approfondire le situazioni documentali e personali dubbie.

Gli Stati Schengen hanno adottato nuove importanti misure per il controllo alle frontiere aeree. Determinante per l'efficacia dei controlli è infatti la misura in cui si riesce ad assicurare la separazione dei flussi di passeggeri extra Schengen (da sottoporsi alle verifiche di frontiera) ed intra-Schengen (esonerati, per definizione, da tali controlli) per garantire la ferma intercettazione di persone non autorizzate all'ingresso ed un loro allontanamento. In Italia si è proceduto alla ristrutturazione degli aeroporti che prevedono collegamenti con i paesi extra Schengen, in modo da assicurare l'integrale separazione dei flussi. In vari Stati Schengen sono stati intensificati i controlli documentali

Nei porti non si è provveduto a realizzare opere di separazione dei passeggeri, in considerazione anche del fatto che nella Convenzione di applicazione, così come nelle successive «Decisioni» del Comitato Esecutivo non si rinviene alcun obbligo circa tale tipo di intervento. I controlli, se del caso, vengono effettuati presso specifici punti di controllo ubicati nelle stazioni marittime (cabine di controllo) o direttamente a bordo nave. La canalizzazione dei passeggeri di navi provenienti da Paesi terzi è prevista unicamente presso gli scali marittimi che, disponendo di specifiche stazioni passeggeri, consentono il controllo dei passaporti presso strutture dedicate.

Alleghiamo la Relazione annuale sulla situazione alle frontiere esterne degli Stati in cui è stata messa in applicazione la Convenzione di Schengen preparata dal Gruppo di Lavoro I «Polizia e Sicurezza» Sottogruppo «Frontiere", 1 gennaio 1997 - 31 dicembre 1997, dalla quale si apprendono i principali problemi rilevati dagli Stati Schengen nell'applicazione delle misure di controllo delle frontiere e le principali misure adottate per farvi fronte (cfr. allegato 3, cap. III, sez. 3).

5.1 I rischi connessi all'attuazione del Sistema Informativo Schengen per i rifugiati e di richiedenti asilo

Gli stati firmatari la Convenzione di Schengen istituiscono (titolo IV) un Sistema Informativo comune che mette a disposizione degli Stati stessi segnalazioni di persone e cose, consultabili automaticamente sia in sede di controlli alle frontiere sia nel quadro di controlli di polizia e dogana all'interno del Paese.

Il S.I.S dovrà immagazzinare migliaia di dati relativi a persone e ad oggetti e renderli accessibili alle forze di polizia dei singoli Paesi aderenti» Si tratta di una rete di banche dati nazionali, collegate ad una banca dati centrale, in cui ogni Stato membro fa confluire i dati che ritiene necessari per il perseguimento delle varie forme di collaborazione indicate dalla Convenzione.

A differenza delle altre forme di scambio di informazioni, non è consentita nell'ambito del S.I.S. la comunicazione diretta tra gli archivi delle sezioni nazionali. Tutte le informazioni inserite nel sistema passano attraverso un'unità centrale. Le autorità designate potranno consultare il S.I.S per disporre di «segnalazioni di persone e di oggetti» e si potrà effettuare (art.92) in occasione dei controlli alle frontiere; in occasione di verifiche e altri controlli di polizia e doganali all'interno del Paese; ai fini della procedura di rilascio di visti e documenti di soggiorno, o nelle procedure relative all'amministrazione degli stranieri, limitatamente alla categoria delle «segnalazioni ai fini della non ammissione», disciplinate all'art.96.

L'articolo 96 tratta dei dati relativi agli stranieri segnalati ai fini della non ammissione, e ne autorizza l'inserimento nel S.I.S qualora la presenza dello straniero sul territorio rappresenti una «minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale» ed anche qualora "lo straniero sia stato oggetto di una misura di allontanamento, respingimento o espulsione non revocata né sospesa, che comporti o sia accompagnata da un divieto di ingresso o eventualmente di soggiorno...".

Sono state espresse preoccupazione sull'interpretazione di tale disposizione[39], in quanto si teme che lo scambio di questi dati non avvenga strettamente nell'ambito di un'operazione di polizia e giustificato quindi da precise esigenze di pubblica sicurezza, ma che diventi invece uno strumento, improprio e sproporzionato, di controllo dell'immigrazione.

Il fine di «strumento di polizia» della Convenzione sembrerebbe prevalere sulle pur enunciate[40] preoccupazioni di tutela della sfera di sicurezza e riservatezza individuale.

I richiedenti asilo, che godrebbero di una protezione speciale e non potrebbero essere inclusi nel S.I.S., potrebbero essere comunque registrati come «stranieri indesiderabili». Questo a causa del fatto che vengono previste innumerevoli categorie di persone delle quali è possibile registrare dati personali; ci si chiede quindi con quali limiti di discrezionalità possono essere interpretate

[39] Cfr. ad esempio, L.S.Rossi, *Protezione dei dati personali*, in B.Nascimbene, *Da Schengen a Maastricht*, op.cit., pag.181 o C. Hein, L. Trucco, nella seduta del 21 gennaio 1998 del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione della convenzione di Schengen.

[40] Tra le disposizioni che dovrebbero specificamente tutelare il diritto alla riservatezza può menzionarsi il capitolo III del titolo IV, in particolare l'art.117; il titolo III, artt.102-108.; ed ancora il titolo VI, art.126, 127, 129.

espressioni come «fortemente sospetto», o «minaccia rappresentata da una persona».

Le nozioni di «ordine pubblico» e «sicurezza interna», che giustificano ogni deroga alle garanzie di utilizzo limitato dei dati, sono ampie e vengono interpretate in modo tutt'altro che univoco dai vari Stati di Schengen.

6. Coinvolgimento (eventuale) di personale di organizzazioni non governative c/o ACNUR in attività di controllo delle frontiere a tutela del diritto d'asilo, del principio di non refoulement

Nonostante la Legge italiana, (Art. 11, comma 5 Testo Unico; Art. 23 Regolamento di Attuazione) preveda l'istituzione presso i valichi di frontiera di servizi di accoglienza al fine di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o far ingresso in Italia, tale disposizione rimane, per ora, inattuata. Né personale di organizzazioni non governative, né l'ACNUR sono infatti attualmente coinvolti in attività di controllo delle frontiere a tutela del diritto d'asilo, e del principio di non refoulement, anche se, come rilevato volta per volta nella trattazione, nell'ambito dell'attuazione dei controlli alle frontiere, i rischi per i rifugiati ed i richiedenti asilo possono essere molteplici.

L'unico caso di attuazione di tale disposizione, a nostra conoscenza, è istituito presso l'aeroporto di Roma Fiumicino, dove il Centro Chiese Evangeliche ed altre associazioni religiose forniscono assistenza, informazione ed accoglienza a coloro che giungono nel nostro paese.

Art. 23 Servizi di Accoglienza alla frontiera, Regolamento di Attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero.

1. I servizi di accoglienza previsti dall'articolo 11, comma 5 del Testo Unico sono istituiti presso i valichi di frontiera nei quali è stato registrato negli ultimi tre anni il maggior numero di richieste di asilo o di ingressi sul territorio nazionale, nell'ambito delle risorse finanziarie definite con il documento programmatico di cui all' art. 3 del Testo Unico e della Legge di bilancio.

2. Le modalità per l'espletamento dei servizi di assistenza, anche mediante convenzioni con organismi non governativi o associazioni di volontariato, enti o cooperative di solidarietà sociale, e di informazione, anche mediante sistemi automatizzati, sono definite con provvedimento del Ministro dell'Interno, d'intesa con il Ministro per la solidarietà sociale.

3. Nei casi di urgente necessità, per i quali i servizi di accoglienza di cui al presente articolo non sono sufficienti o non sono attivati, è immediatamente interessato l'Ente locale per l'eventuale accoglienza in uno dei centri istituiti a norma dell'articolo 40 del Testo Unico.

4. Nella prima applicazione i servizi di cui al presente articolo sono mantenuti o attivati nell'ambito delle risorse finanziarie già finalizzate ad analoghe strutture.

7. Chi controlla i controllori? Forme di controllo democratico e giudiziario sulle attività di controllo delle frontiere

Da più parti si lamenta una mancanza di controllo democratico parlamentare e di trasparenza sulle decisioni prese in sede Schengen in materia di controllo alle frontiere ed in generale in materie quali la sicurezza e la libera circolazione delle persone.

Varato al di fuori del quadro decisionale comunitario, all'interno dei meccanismi classici della cooperazione intergovernativa, l'Accordo di Schengen si è infatti definito al di fuori delle procedure e garanzie dell'ordinamento comunitario (pubblicità delle proposte della Commissione, ruolo del Parlamento europeo) è stato presentato all'esame dei Parlamenti nazionali solo per il voto di ratifica (il cosiddetto «prendere o lasciare», senza possibilità di informazione, valutazione, pareri preventivi, né di apportare modifiche o clausole di riserva).

A mitigare la critica di mancanza di un controllo democratico parlamentare nella fase della presa delle decisioni va segnalata la sensibilizzazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo verso alcune materie oggetto dell'Accordo di attuazione e la loro costante vigilanza.

Presso il Parlamento italiano è stata istituito un «Comitato bicamerale di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen», in attuazione dell'art.18, Legge 30 novembre 1993, n.338 di ratifica ed esecuzione degli Accordi di Schengen. Il Comitato Schengen può emanare dei pareri vincolanti nei confronti del governo italiano.

Nel gennaio 1992 è stata istituita in seno al Parlamento europeo una nuova «Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni», competente ad esaminare anche le disposizioni in materia di diritto d'asilo.

Per quanto riguarda gli aspetti più problematici del controllo giudiziario sul controllo delle frontiere, si rimanda alla parte giuridica.

ALLEGATO I

TOWARDS A EUROPEAN IMMIGRATION AND ASYLUM POLICY
International Conference - European University Institute (Firenze)

Immigration and asylum policy and the challenges of enlargement - Slovenian approach defined in the accession strategy to the European Union[41]

1 Some general characteristics of migration movements and of the problems in the sphere of foreigners and asylum

The answer to the question what evokes international migrations in Europe is not easy, and neither is the answer to the question how to prevent illegal migration. Undoubtedly, these represent one of the main problems encountered by European societies and governments and this not only because of their frequency but also because of the »dark« sides accompanying them starting with various criminal offences regarding the crossing of borders, trafficking of people and finishing with all the different forms of organised crime.

Slovenia lies at the cross-roads of international migration flows and we are facing similar problems as the Member States. At the same time other problems have to be taken into consideration as well, as determinants in the shaping of a migration policy: the process of transition and the creation of our own national state, as well as of contemporary migration policy, represents a complicated and long process; Slovenia is burdened by the heritage of the former joint state, with numerous immigrants from other parts of the former state living in it, which can potentially trigger political conflicts; simultaneously, Slovenia is a kind of bridge and a barrier, a dike which should be able to withhold mass migration flows into West European states; it lies at the edge of the Balkan area, which will probably be in a state of unrest for a long time, which means that the country is bound to be burdened by refugees and other forced immigrants; transit flows are passing through the country, also from the third world, which makes its role in migration movements especially complicated.

An efficient control of the migration phenomenon at the beginning of the new century can not be left to a coincidental settlement, to the contrary, the priorities and goals of each country should be, while allowing for all social and humanitarian dimensions of this phenomenon to establish control over the migration movements and to prevent illegal migrations. There is a variety of instruments and measures to serve this purpose such as:

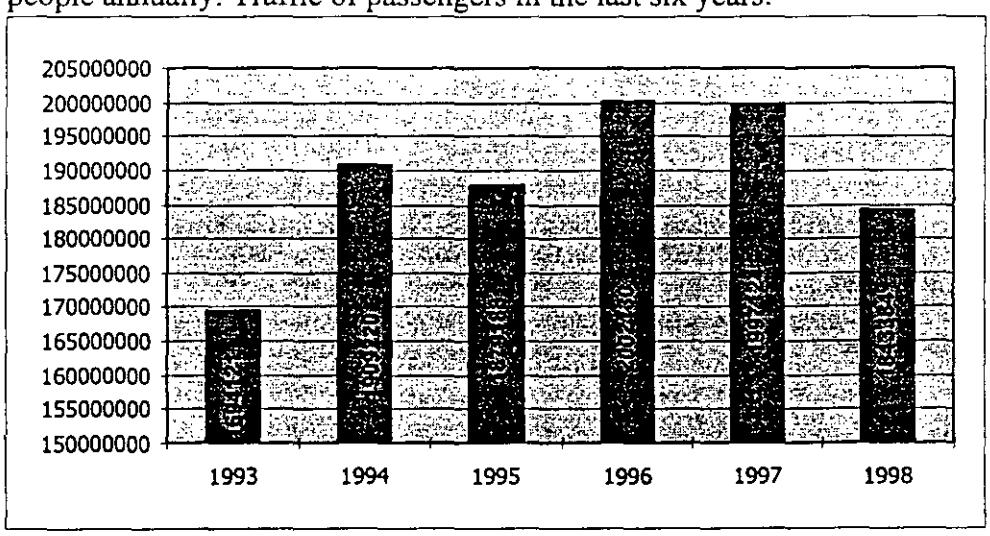
- establishment of an efficient control of the border and of border crossings, a well trained and equipped police for the prevention of trafficking in persons and for the detection of fraudulent, stolen or foreign travel documents, detection of aliens staying illegally and their efficient removal;

---

[41] - Prepared by: Peter Jeglic, MA, State Under-secretary, Ministry of the Interior, Republic of Slovenia, Ljubljana, Beethovnova 3.

- appropriate administrative structure on the local and national levels to decide upon the entry and residence of foreigners, legalisation of residence, asylum applications as well as in other cases of administrative decisions concerning immigration issues;
- appropriate information exchanges between all participating States and appropriate technical support to identify counterfeits and improper use;
- punitive policy which discourages individuals from engaging in criminal activity related to illegal migrations, and punitive policy which will ensure the protection of those foreigners who are the subject of abuse, and suitably punish the criminals;
- harmonised aliens, asylum or immigration legislation and, last but not least, a harmonised visa policy at the European level.

While establishing our own Slovene State, we had to introduce an efficient system of supervision of migration flows and border control at the new state borders. To a certain extent also due to changes in the method of organisation, a system of protection of the so-called »green border« was also introduced.[42] The provisions of the Schengen Treaty were, for us, some form of signpost, and attempts have been made to comply with them in the further advancement and, especially in the modernisation of the information system. Today, this offers us some degree of optimism in the evaluation of our capability to participate in the implementation of common policy in the directing of migration flows. The common control standards of the Schengen Treaty undoubtedly constitute part of this policy. This optimism is based also on the report made by the »European Mission« experts in the field of »justice and home affairs«.
Several years' statistical data on efficiency of state border control indicate that Slovenia is capable of bringing under control the pressure of illegal migration flows through its territory. The Slovene border is crossed at border crossings by arround 200 million people annually. Traffic of passengers in the last six years:



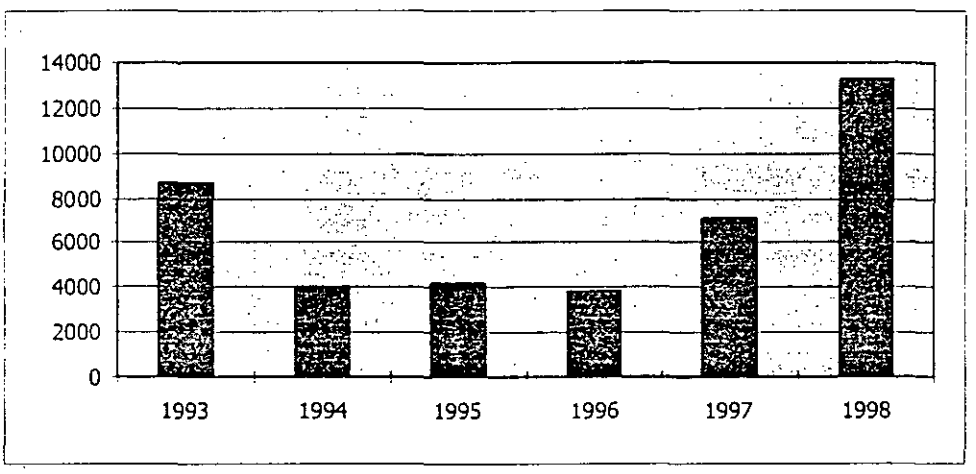
While performing border control the police deals with :

[42] - On achieving independence in 1991 the Republic of Slovenia kept 664 km of land and 29 km of the sea border with the neighbouring Austria, Italy and Hungary and acquired an additional 670 km long new border with the Republic of Croatia. In all, there are 162 border-crossings of various categories (international and inter-state border-crossings, border-crossings for border traffic, agricultural crossing points, and border-crossings determined by special agreements, such as the alpine border-crossings).

- the increase number of foreigners illegally crossing the state border (7.176 in 1997, 13.740 in 1998). As regards illegal crossing of the state border in 1998, nationals of Yugoslavia (4.769) and Romania (3.244) prevailed among the rejected foreigners, nationals of Turkey followed (866), then nationals of Macedonia (765) and of others African - Asian countries.

In the last years (1993-1998), Slovenian police treated the following number of foreigners for illegal crossing of the state border:

1993	1994	1995	1996	1997	1998
8698	4.044	4.175	3.877	7.176	13.740



- the increased number of abuses of documents: falsified travel documents, visas, entry stamps, driver's licences, etc.;
- the increased cases of drug smuggling (132 cases of drug smuggling were detected and 328 weapons were seized),
- increasingly is also the number of complaints made at the magistrate's court for assisting illegal crossing of the border, increasingly is also the number of criminal charges brought against persons for organising illegal transport of people across the border (criminal charges were brought against 142 persons for organising illegal transport of people across the border in 1997, against 441 persons in year 1998).

Apart from these, several other statistical indicators show a broad range of existing problems that we are facing in Slovenia:

- at the end of 1998, 4.893 (3.778) foreign citizens from 63 (59) countries reported their fixed place of abode in Slovenia. The majority were the citizens of Bosnia and Herzegovina: 1.747 (1.363), Federal Republic of Yugoslavia: 1.419 (995), Republic of Croatia: 871 (632), Italy: 193 (187), Federal Republic of Germany: 149 (135), Austria: 85 (82) and others;
- at the end of 1998, 27.229 (33.415 in year1997) foreigners reported their temporary residence in Slovenia. Citizens from 95 (91) countries had a temporary residence in Slovenia. The largest number of persons who reported such residence were from

Bosnia and Herzegovina: 12.805 (12.592), Federal Republic of Yugoslavia: 9.639 (8.981), republic of Croatia: 5.854 (5.749), Macedonia: 2.331 (2.142), Ukraine: 261 (135), Italy: 259 (304), Federal Republic of Germany: 198 (186), China: 147 (99), etc.;

- at the end of 1998, 24.214 (22.459 in 1997) foreigners held a valid work permit (visa) and 884 (727 in 1997) a valid business visa. The majority of citizens with a valid working visa came from BaH, FRY, Croatia, Macedonia and from Ukraine. The largest number of people, holding a valid business visa came from Croatia, BaH, FRY, Macedonia, Austria and others.

Residence of foreigners - yearly comparisons: Statistical data on individual residence titles from1994 until 31.12.1998 inclusively:

YEAR	1994	1995	1996	1997	1998
NO. OF ISSUED WORK VISAS PER D. C. R.*	18.500	15.217	12.706	10.947	5.756
NO. OF ISSUED WORK VISAS BY L.G.U.**	12.482	20.738	20.162	21.512	18.458
NO. OF ISSUED BUSINESS VISAS PER D.C.R.	585	670	860	264	335
NO. OF ISSUED BUSINESS VISAS BY L.G.U.	372	280	364	463	549
NO. OF ISSUED AND RENEWED TEMPORARY RESIDENCE PERMITS	12.147	11.906	13.870	15.050	12.898
NO. OF ISSUED PERMANENT RESIDENCE PERMITS	317	308	640	1.259	1.037
NO. OF FOREIGNERS WITH REGISTERED					
1. temporary residence	22.366	26.415	32.301	33.415	27.229
2. permanent residence	3.160	3.338	3.778	4.893	5.413

*D.C.R = Diplomatic-Consular Representative **L.G.U. = Local government unit

At the end of 1991, the Republic of Slovenia encountered also for the first time the appearance of mass asylum seeking, when the first asylum seekers from Croatia and after that, in spring 1992, asylum seekers from Bosnia and Herzegovina sought asylum in Slovenia. Since those were persons that had fled their original country owing to war conditions, they were not treated as refugees but, in accordance with recommendations of the Executive Committee of the UNHCR on »states' activities during mass entries of foreign nationals«, they were offered temporary asylum (at the beginning about 70.000 persons).

During the past six years, the numbers of applications for asylum, including applications for the refugee status, application for the residence on humanitarian grounds and applications for the temporary refuge, pursuant to the provisions of the Temporary Protection Act, were the following:

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
REFUGEE STATUS	11	30	6	35	72	337
HUMANITARIAN GROUNDS	16	17	8	8	277	162
TEMPORARY REFUGE	78	2.995	1.886	211	85	35

On December 31, 1998, the first instance was still dealing with: 286 application for the refugee status and 161 applications for the temporary residence on humanitarian grounds; the second instance was still dealing with: 4 appeals in matters concerning the refugee status,10 appeals in matters concerning issuing the temporary residence permit on humanitarian grounds and 21 appeals in matters concerning temporary

refuge.
Since January 1, 1998, the numbers of persons with the recognised refugee status, permit for the temporary residence on humanitarian grounds or persons, enjoying the temporary refuge, are the following:

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
REFUGEE STATUS	0	0	2	0	0	3
HUMANITARIAN GROUNDS	/	1	3	2	57	26
TEMPORARY REFUGE	31.196	24.146	20.434	10.515	4.216	3.332

According to nationality persons who applied for the refugee status were from: Federal Republic of Yugoslavia, Iran, Sierra Leone, Iraq, Bangladesh and Liberia. According to nationality persons who applied for the temporary residence on humanitarian grounds were from: Bosnia and Herzegovina, Federal Republic of Yugoslavia, Republic of Croatia, According to nationality persons who applied for the temporary refuge were from Bosnia and Herzegovina.
A rather short presentation of the central problems and issues in the sphere of migrations does not, however, reflect the complexity of the phenomena we are facing, although it undoubtedly allows comparisons with the ways of the regulation of those processes in European states on one hand and recognition of conditions and fundamental principles that should be enforced in building a migration concept and in shaping a national migration policy on the other.

2 Organisational and legal framework and activities of government institutions dealing with migration and asylum

The creation of a contemporary migration (immigration) policy represents our priority task and is at the same time a necessary prerequisite for the approximation to the European integration. The principal guidance has already been defined in our Constitution according to which: »the rights of foreign nationals and of persons without citizenship, who are subject to persecution for their stand on human rights and fundamental freedoms, to asylum shall be guaranteed, within such limits as are laid down by the statute.« Thus, Slovenia has already defined its democratic attitude towards migration policy, and the adoption of the Act concerning the succession of different agreements, according to which Slovenia has become the legal successor of the 1951 Geneva Convention and the New York Protocol (1967), can prove this attitude as well.
The Law on Foreigners and the Border control Act regulate entry, movement and residence of foreigners in Slovenia. The manner of implementing individual provisions of those acts is specified in the Regulation on the Implementation of the Law on Foreigners. Both acts, the Law on Foreigners and the Border Control Act, provide special penal sanctions for illegal crossing of the state border as well as for unlawful residence of a foreigner. All the difficulties arising from the insufficient provisions on refugees in the Law on Foreigners led the Government of the Republic of Slovenia (1996) to adopt the Decree on the Fulfilment of the Rights of Foreigners with the Status of Refugees, while in 1997 the Parliament passed the Law on Temporary Protection. Apart from above mentioned there are also some others legal acts which indirectly regulate individual matters of foreigners, such as work and employment of foreigners,

education, etc.[43]

The Law on Foreigners (passed in 1991) in Chapter 8 on refugees determines the rights of the persons who have been granted refugee status. Criteria to obtain these rights and their scope must be regulated by the Government. In order to implement the mentioned provisions of the Law on Foreigners, the Government of Slovenia adopted the Decree on the Fulfilment of the Rights of Foreigners with the Status of Refugees.

The Law on Temporary Protection (OGRS no. 20/97) lays down the conditions and modalities of granting the temporary protection status to persons who massively seek refuge in Slovenia because of war, occupation or massive violations of human rights.[44] The purpose of the Law is to determine rights and duties of the persons who have been granted temporary protection status in the Republic of Slovenia. These are the people who are citizens (nationals) of the country where war situation occurred and had there at that time their fixed place of abode. The temporary protection may also be granted to their immediate family members (spouses and dependent children), regardless of their nationality and who escaped together with them from such war zones. Temporary protected persons are also the so called »refugees sur place« who are the nationals of a country where war situation prevails, but were in Slovenia already before this situation occurred as foreigners (immigrants, tourists, prisoners, unemployed etc.) and their immediate family members, regardless of their nationality.

The Government of the Republic of Slovenia may decide when there is a war or war-like situation in a certain country and when it is ready to offer the temporary protection to the people from these areas. An important novelty is the quota system, already put into effect by the majority of the developed countries. The National Assembly namely determines the number of persons to whom Slovenia will offer temporary protection. In keeping with the international principles of humanism, persons who meet the conditions to obtain such status, may be granted temporary protection even though the quotas have already been filled up, on condition that they meet another additional criterion (for

---

[43] - Law on the Employment of Foreigners (OGRS, no. 33/92) which regulates the work and employment of foreigners in the Republic of Slovenia and provides an explicit protection of the nationals, seeking employment; Law on the Citizenship of the Republic of Slovenia (OGRS no. 1/91-1, 30/91-1, 38/92 and 13/94) which sets out the conditions to be fulfilled by a foreigner who wishes to obtain the citizenship (nationality) of the Republic of Slovenia; Law on the Social Security (OGRS no. 54/92 and 56/92); Law on the Medical Security and Medical Insurance (OGRS no. 9/92 and 13/93); Law on the Family Income (OGRS no. 71/94 and 73/95).

[44] - During the drafting of the Law in Temporary Refuge, the following legal documents were considered: Geneva Convention 1951 and its two Protocols 1967; European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, especially Articles 3, 5 and 8 related to the ban on torture, in human or degrading treatment, protection of freedom, personal security and the right to the family life; recommendations of the UNHCR Executive Committee and the proposal of the Joint Action of the EU Council on temporary refuge; Shengen Agreement and its executive convention; Dublin Convention; Council's Resolution on minimum safeguards in the asylum proceedings; Resolution on manifestly unfounded asylum claims and the Resolution on a harmonised approach towards the issue of safe third countries; Joint perspectives (viewpoints), determined by the Council on the basis of Article K.3 of the EU Treaty on a harmonised use of the definition of the term "refugee" as mentioned in Article 1 of the Geneva Convention 1951 on the Status of Refugees; recommendations of the EU Ministers' Council on proceedings for asylum seekers at the European airports and the concept of a safe third country.

example serious medical condition, prisoners of war, children without parents etc.). These persons may apply for this status also in the offices of the Slovenian consular or diplomatic representatives abroad.

Ordinance on Implementation of Rights of Foreigners with Recognised Refugee Status (OGRS no. 44/96) states that a person who is a recognised refugee should be provided with the most necessary accommodation, subsistence and medical care. The subsistence, necessary to support oneself, is determined by the competent centre for social work and issues a written decision. This subsistence is equal to the allowance, received by Slovenian nationals or persons with a fixed place of abode in Slovenia, according to the Law on Social Security (OGRS no. 54/92). The Office of Immigration and Refugees (OIR) provides refugees with the necessary accommodation or offers financial compensation. Funds for medical care come from the budget. Refugees are also entitled to insurance in case of eventual illness and injury beyond the scope of obligatory insurance.

For now the Republic of Slovenia does not have a separate Asylum Act. We regard as asylum seekers those persons who were given the refugee status under the Geneva Convention, as well as those persons who sought asylum in our country on the grounds of the conditions of war, whom we call »temporary refugees«. With the adoption of the document on ratification of the succession of former Yugoslavia, Slovenia became a legal successor of the Convention on Refugee Status (1951) and its Protocol (1967). The provisions of that Convention also represent an integral part of the Law on Foreigners, which also contains provisions on refugee status.

According to our law, refugee status may be ratified for a foreigner who has abandoned the country of which he is a national or in which he had permanent residence as a stateless person, to avoid persecution on the grounds of his political opinion, his cultural or scientific activities or due to his national, racial or religious affiliation.

As a rule, the Republic of Slovenia does not offer protection to persons if individual persecution under the provisions of the Geneva Convention on Refugees (1951) and the New York Protocol (1967) has not been proved, while not refusing protection altogether to those persons either. To such persons, it grants a special form of asylum - it allows them a temporary residence for humanitarian reasons, if no reasons exist to issue a temporary residence permit and an immediate departure from the territory of the Republic of Slovenia would because of objective circumstances mean endangered personal safety of the foreigner. The foreigner who applies for the issue of the temporary residence permit for humanitarian reasons has to submit evidence that he has ensured means of subsistence for the time for which the permit is issued, or evidence that a third person or a legal person or another organisation shall take on the obligation to support the foreigner.

In order to harmonise the tasks, objective and directions in the sphere of asylum and immigration policies, the Government of the Republic of Slovenia established the Migration and Refugee Bureau. The Bureau was established by way of Decree of Establishment, published in the Official Journal of the Republic of Slovenia No. 27/92. The Bureau performs the following tasks for the Government of the Republic of Slovenia: it follows the immigration and asylum policies, preparing proposals and incentives for dealing with it, prepares proposals for legal and executive instruments regulating the issues of persons with temporary asylum and asylum seekers, prepares

proposals for visa policy, organises work training for refugees and asylum seekers, organises health control for temporary refugees, asylum seekers, political refugees and other immigrants, organises repatriation of temporary refugees and emigration of political refugees, issues publications and other informational materials, organises assembly centres for persons with temporary asylum, and performs professional tasks in relation to the handling of complaints regarding refugee status.

In the Ministry of the Interior a special Migration and Naturalisation Sector has been established for the sphere of the asylum and migrations which, in the administrative field, follows the legislation in the sphere of aliens and asylum, proposing and preparing changes in legislation in this sphere, keeps the records of aliens, cooperates with the competent services of the Ministry, especially with the operative Sector for the State Border Control and Aliens within the Police Directorate, with the Transient Home for Foreigners as a body within the Ministry of the Interior and with other authorities competent for the sphere of aliens and asylum, participates in, and gives opinions on, the preparation of international agreements and treaties in the sphere of asylum and status law of aliens, cooperates in the work of international institutions, committees, etc., performs the tasks of inspection, instruction and professional monitoring on the local level in administrative units, where temporary residence of aliens is decided upon, issues permits for permanent residence of aliens in Slovenia, handles complaints to written orders by the first degree authority in the matters of the issue of permits for temporary residence and of the issue of work and business visas, decide on granting refugee status under the Law on Foreigners and the 1951 Geneva Convention.

Slovenia started to deal autonomously with the problems of refugees and foreigners immediately after its independence. Therefore in the autumn of 1991, within the Ministry of the Interior, the Transient Home for Foreigners of the Republic of Slovenia (THFRS) was established. The legal basis for its establishment is the Law on Foreigners which in Articles 30, 41 and 42 lays down the categories of foreigners who are to be accommodated in the THFRS. These are: foreigners, undergoing the refugee status determination proceedings; foreigners, undergoing identity determination or verification proceedings; foreigners who for any reason cannot be immediately deported from the country; unaccompanied minors.

This legal definition reflects the rational management of the legislator who managed to join several institutions in one: the collective centre for asylum seekers (Asylum Home); the detention centre for foreigners whose identity is yet to be determined; the institution to accommodate foreigners with restricted freedom of movement who received a deportation or expulsion order; so called »waiting zone« for foreigners, rejected at the Ljubljana Airport Brnik; accommodation centre for unaccompanied minors.

The five year statistics show that the strongest category of foreigners, accommodated in the THFRS, were persons under deportation or expulsion order. Since this category also represented the greatest operative problem of all because among them there were many persons, expelled for many years, new Standing House Rules of the THFRS were introduced in 1996. According to these Rules, such persons are now accommodated in a special department under a stricter police surveillance. THFRS also runs the »detention centre for foreigners« under a stricter police surveillance in order to establish the identity of undocumented foreigners before they are deported. According to the Standing House Rules, the following foreigners are accommodated in the department

under a stricter police surveillance: those, undergoing proceedings to establish their identity; those who received the deportation order as a secondary measure; those who received the expulsion order as a secondary measure; those who are forbidden to stay in the country and cannot be, for any reason, immediately deported from Slovenia and there are reasons to believe that they will disobey such orders.

The purpose of the accommodation in the department under a stricter police surveillance is to restrict the freedom of movement of the categories, representing security problems. In this way they are unable to avoid such measures and at the same time, necessary arrangements can be made within 30 days to deport them from the country. This department is therefore a closed department in which both proper security, as well as sufficient psycho-social stability of the foreigners must be assured in order to create a bearable atmosphere. Working with foreigners under expulsion or deportation order, we cooperate especially with the UNHCR, Helsinki Watch and Amnesty International, above all as »ombudsmen« and monitors of a consistent implementation of the »non-refoulement« principle.

Apart from above mentioned there are also others institutions (ministries, offices, institutes) involved in regulation individual matters of foreigners:

- Ministry of Labour, Family and Social Affairs deals with the matters, regarding the situation of foreign workers, their rights and duties related to labour, employment policy and the overall social security of their children and families, demographic policy and similar matters.
- Ministry for Foreign Affairs, through diplomatic and consular representatives, issues entry visas, business visas and work permits (visas). Besides, it also deals with matters, related to the legal security of the foreigners in the republic of Slovenia.
- Ministry of Education and Sport deals with the matters, related to the education of the foreigners' children. The Office for Youth at the MoES provides, within the framework of yearly projects, financial support also to NGO's which deal for example with fighting against intolerance of foreigners, xenophobia etc.
- Ministry of Health deals with the matters, related to the medical care and medical insurance of foreigners.
- Ministry of Economic Relations and Development deals with the matters, related to capital investments of foreign natural and legal persons, coordination of economic cooperation among foreign subjects, as well as frontier economic cooperation.
- Ministry of Economic Activities deals with the matters, related to the promotion of the economic development of certain branches of economy which has an indirect impact also on foreigners, employed in different branches of industry, shapes and brings into effect the economy policy of our country which more or less prevents the employment of foreign labour.
- Republican Employment Office is the chief executant of the Law on the Employment of Foreigners. Based on the examination of domestic employment seekers, the Office decides on issuing work permits and keeps updated records on work permits, issued to foreigners in Slovenia.
- Institute of Retirement and Disability Insurance in inter alia responsible also for the enforcement of pension and disability insurance regulations in keeping with international agreements and deals directly with the payment of pensions and the exercise of other retirement rights of the foreign pensioners living in Slovenia.

- Slovenian Institute of Medical Insurance takes care of the medical care or medical insurance of the foreigners, their families, living in Slovenia.

However, contemporary migration policy means much more than just enforcement of Constitutional and other legal and organisational provisions. Last, but not least, necessary conditions should be established which would encourage economic, cultural and social development of immigration environment. The latter dictates the preparation of a new legal regulation, harmonised functioning of state authorities (Ministries and Governmental services), non-governmental organisations, local communities, close international co-operation, the establishment of information links and of effective training programmes for their executors. All these prerequisites have been included in our accession strategy as well.

3 The problems of migrations within the framework of justice and home affairs accession strategy

Within the context of the implementation of accession strategy in the field of "justice and internal affairs" we have, in order to ensure comprehensiveness in accession, devoted great attention to the evaluation of the level and extent of harmonisation of Slovene legislation with the legal documents of the European Union concerning the prevention of illegal migrations. In this way, similar attention has been indirectly devoted also to the implementation of the rules and principles of the Schengen Agreement, to the preparation of legislative plans for harmonisation with the Union aquis, to the preparation of projects which will provide an insight into and allow for the implementation of appropriate technical conditions for the efficient control of the state border, to the training and education of staff for the performance of duties, and to the development of an information system.

The development of a modern migration (immigration) policy that is in line with European standards also represents a priority task within the framework of this strategy. At the expert-theoretical and operational level, it presumes, on the one hand, the defining of the basis for national strategy and the legal regulation of all those areas or problems which, within the framework of the European legal system (acquis), constitute the suppositions for its formulation, primarily in the context of the prevention of illegal migration. On the other hand, it presumes the introduction of an efficient system of control of state borders and the control of national border crossings. In addition to the preparation of the national strategy - the Government determined last year the text for the Draft Resolution on the Migration Policy of the Republic of Slovenia and submitted it for consideration to the National Assembly - other priority tasks include, primarily, the following legislative and organisational projects:

- the preparation and implementation of the new Law on Asylum - remarks concerning the draft were made by the representatives of the »expert mission«, on the basis of these remarks, the amended version was prepared and presented at the fourth International conference (under UNCHR auspices) on the protection of refugees in the central European and Baltic States held in Slovenia in September 1998. This draft has already been sent to the National Assembly (passed governmental procedure) and is expected (according to NPAA - National programme for the adoption of the

»acquis«) to be adopted by the end of June 1999;

- the preparation and implementation of the new Law on Foreigners - the draft has been sent to several institutions and experts for assessment. It is expected that Slovenia in cooperation with the expert of the PHARE technical assistance programme (twinning) can fulfil all the requirements and the act can be adopted by the end of year 1999;
- the regulation of the status of foreign nationals - the new law concerns those persons living in Slovenia before the proclamation of independence who have not been successful in obtaining any legal status provided under Slovenian law. A draft of the act, prepared in cooperation with the UNHCR, the Office for Immigration and Refugees and the NGOs, is expected to be adopted (according to the NPAA) by the National Assembly at the end of June 1999 (in governmental procedure);
- the harmonisation of national visa policy with the coresponding EU policy is a task carried out in cooperation between the Ministry of the Interior and the Ministry of Foreign Affairs. It is also covered by the PHARE programme of bilateral cooperation (twinning). Some of the activities concerning the development of the basic strategy have already been carried out (International conference of the Budapest group on harmonisation of visa policy in September 1998 at Portoro). Visa regime of the Republic of Slovenia is not entirely adjusted to the Council Regulation No. 2317/95; the differences concern the following countries: Bulgaria, Macedonia (FYROM), Romania, Russian Federation and Turkey. By Decision of the Government of the Republic of Slovenia, the Slovenian state administration (Ministry of Foreign Affairs) has been assigned to prepare by the end of 1999 the necessary decisions for a complete visa regime harmonisation with the settlement of this field in the EU.
- the introduction of an information and documentation centre in the field of migration and asylum (in the Ministry of the Interior) is a novelty to the NPAA. The objective of this task is to set up an analysing and communicating data concerning asylum, refugees and migration movements between the EU states and the institutions concerned.

For the full implementation of democratic principles in the field of asylum, it is necessary to adopt new legislation which will include internationally recognised legal standards. Therefore, the Ministry of Interior, in co-operation with the Bureau for Immigration and Refugees of the Government of the Republic Slovenia, has prepared a separate draft Law on Asylum. In the preparation of this draft, the relevant legal instruments were taken into account, such as the 1951 Geneva Convention and its Protocol, the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms, different recommendations and conclusions, like UNHCR EX-Com Conclusions, as well as the relevant European legislation (Dublin Convention, London and Copenhagen Conclusions) and the Schengen Agreement.

According to the title of the international conference (asylum policy) I would like, at the end of this report, to present in a broader sense our approach and consist of the new law. The draft Act consists of eight chapters which define: general provisions and fundamental principles, procedure for the acquisition of asylum, rights and obligations of asylum seekers, permits and documents, permission for stay in the Republic of Slovenia, personal data protection and transitional and final provisions.

In preparing the draft Act considerable attention was devoted to the drawing up of fundamental principles and definitions having particular importance for the entire concept of the Act and its implementation in practice. Among the fundamental principles and general provisions it is especially worth mentioning the right to asylum and granting of asylum, the definition of the refugee status and the definition of basic terms, such as: asylum, asylum application, asylum seeker, unification of the family, termination of asylum and reasons for expulsion; the definition of the non-refoulement principle, entry into the Republic of Slovenia, obligation to co-operate with the UNHCR, assistance to asylum seekers, status of women and minors in asylum procedure, a safe third country, the determination of asylum authorities and bases for their work.

As regards the right to asylum it has to be mentioned that the draft act, beside the granting of asylum for reasons determined in the Geneva Convention, envisages the granting of asylum for humanitarian reasons (Article 1, point 2); i.e. reasons not provided in the Geneva Convention, but contained in Art. 3 of European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, which is part of the EU acquis on asylum. This will pave the way for the implementation of the non-refoulement principle, which is contained in numerous international regulations and documents.

The definition of terms (Art. 2) such as »refugee«, »asylum seeker«, »asylum«, »asylum application« is in compliance with the Geneva Convention. With reference to this it has to be added that under Article 42 of this Convention no reservations are allowed with regard to Articles 1, 3, 4, 16(1), 33, 36-46; this means that any other definition of, say, the term »refugee« would mean regulating contrary to this Convention.

There are some other provisions of this Act in the same framework: reasons for expulsion (Art. 4), prohibition of forced removal or returning (Art. 6) - cooperation with the UNHCR (Art. 10). Article 18 introduces the concept of a safe third country, defined by taking into account the international standards in force. Thus the Act guarantees that the person returned to such a safe third country will not be subject to expulsion or deportation from that country to another in which her life or freedom would be threatened, that the person will have the possibility to apply for asylum in that country and that the basic necessities of life will be provided for. It is an internationally recognised fact that no country has the obligation to admit refugees who were safe in the country where they stayed before. But this should not lead to a situation in which real refugees would be unable to get refuge in any country and there would be the danger of them being expelled.[45]

---

[45] - Article 1 of the Resolution on Harmonised Practices with regard to Third Host Country, which is part of the EU asylum acquis, stipulates that the determination of the third host country comes before the detailed examination of asylum application. Therefore, if a third host country exists, there is a possibility that an asylum application is not examined at all and the asylum seeker is deported to that country. If an asylum seeker cannot be deported to a safe third country, the Geneva Convention provisions apply. This can mean that certain persons cannot be returned to their country of origin due to the non-refoulement principle (Article 33 of the Convention) and an asylum seeker would stay in the country, but have no status. The concept of safe third country must therefore be dealt with in connection with the preliminary procedure defined in Article 39 of the Act. In this way it can be established whether a safe third country to which a refugee can legally be returned without risk exists at all, so that he/she can be treated as a refused asylum seeker. In the case if an asylum seeker practically cannot be sent to a safe third country, the above Resolution provides the application of the provisions of the Dublin Convention, stating that the

In Article 21 the authorities are determined which conduct asylum procedure and decide in it. Procedure in the first instance should be conducted by the Ministry of the Interior and in the second instance by the Administrative Court. Already until now the Ministry of the Interior decided in the first instance on the recognition of the refugee status according to Article 37 of the Foreigners Act, and an appeal was possible to the Government of the Republic of Slovenia. What is new, therefore, is the determination of the Administrative Court as the second-instance asylum authority.[46]

Chapter 2 defines the procedure. In the draft Act the procedure is contrived in such a way that all the guarantees are given for efficient provision of rights and interests of refugees in accordance with international standards and the EU acquis. At the same time it includes all the necessary legal guarantees and safeguards to help to prevent the abuse of such procedures. The two-instance principle and judicial protection are ensured. It is possible to appeal against the decision of the first instance authority and the appeal has suspensive effect. This means that until the procedure is terminated and the decison final, the asylum seeker has the right to stay on the territory of the Republic of Slovenia. The draft Asylum Act consistently takes into account the general principle laid down also in the Council of Europe Resolution on minimum procedural guaranties. The draft Act explicitly determines the time when the procedure is terminated and the decision final. This is of utmost importance both for the asylum seeker and the Republic of Slovenia. When the procedure is final, the asylum seeker can be forcedly removed from Slovenia under the conditions set down in the Act. Other legal remedies which are available in accordance with our legislation such as appeal against the decision of the administrative court at the supreme court are, with regard to the procedure, special legal remedies which do not stay the execution of the decision and therefore do not have suspensive effect.

The draft determines a subsidiary use of the General Administrative Procedure Act, as well as the Administrative Dispute Act, which means that these acts are used with

---

responsibility for the examination of the application lies with the country in which the application was lodged.

[46] - Such a determination of competencies is entirely in accordance with the Council of Europe Resolution on minimum guarantees in the asylum procedure of 1995, which on one hand allows that each member state in national law determines the authorities competent for examining asylum applications, and on the other hand requires that the asylum applications are examined by an authority which has qualified staff in the field of asylum and refugee matters and such legal and actual status which ensures independent and legal acting in the processing of applications. These authorities must therefore have specialised personnel with adequate know-how and experience in the sphere of asylum and refugee matters; they must have access to accurate and up-to-date information from various sources, including information by UNHCR, on the current situation in the country of origin of asylum seekers and in transit countries and third host countries. The authorities must have the right to acquire cooperation of other professional institutions and individuals in various fields whenever it is needed (e.g. questions pertaining to medicine, culture, etc.). The above-mentioned resolution especially requires that in the case of a negative decision on an asylum application it is possible to appeal to the court or an authority whose status is such that all procedural guarantees are provided that its decision will be independent and legally adequate. These requirements have been fully fulfilled with the determination of the Ministry of the Interior and the Administrative Court as competent authorities but certainly both authorities will need further training and some adaptation of their organisation in order to start performing their new tasks.

reference to all questions which are not defined in the Asylum Act. General Administrative Procedure Act, together with the provisions on the procedure in the draft Asylum Act which take into account all the specific issues of the refugee problem as well as international legal standards and EU legislation, represent a quality procedural legal basis for conducting asylum procedures and correct and fair treatment of each asylum seeker.

The draft Act also lays down reasonable time limits for the execution of the procedure. The processing of applications should be not only unbiased, thorough and legally and professionally adequate, but also prompt and economical. Taking into account determined time limits in each instance, asylum procedures should, as a rule, not exceed 6 months.[47]

It is also specified when an asylum application is considered withdrawn and under what conditions and in what time it is possible to lodge a new asylum application. This chapter also includes provisions introducing the removal of asylum applicants whose applications have been ultimately refused.

Chapter Three lays down the rights and obligations of asylum seekers in addition to those granted to them during the asylum procedure itself enabling them to assert their rights and interests and ensuring a correct presentation and treatment of their cases. These rights are somewhat different and narrower than the rights and obligations of refugees - but at any rate they ensure and protect their integrity.

Chapter Four includes the rights and obligations of refugees - i.e. persons who were granted refugee status in a final asylum procedure in accordance with the law. It has to be pointed out that the draft does not distinguish the rights and obligations of refugees who acquired their status for reasons of the Geneva Convention and those who acquired the status for humanitarian reasons. The provisions regulating these rights and obligations in the Act are fully in accordance with Chapter 2 and 3 of the Geneva Convention. Also included are the provisions facilitating permanent solutions and allowing for an efficient process of integration and a reasonable naturalisation procedure.

The Draft Act in Chapter 5 regulates the issuing of permits for refugees and asylum seekers, as well as the issuing of various certificates, documents, visas, identity cards, passports, etc.

Chapter Six regulates questions concerning the permission of stay in the Republic of Slovenia in cases of asylum seekers whose asylum applications were refused with a final decision and who were given a time limit to leave the country but are for various reasons unable to do so, and they also cannot be forcedly removed from the country.

---

[47] - In the chapter on procedure the draft Asylum Act includes effective provisions which should make possible accelerated processing of manifestly unfounded asylum applications. It is a fact that every year, especially in Western Europe, the number of asylum seekers who do not need emergency protection and are not entitled to it under the Geneva and European Conventions, increases. They are mostly migrants for economic and social reasons who burden the competent authorities and who delay and hinder the recognition of a refugee status to persons who really need protection. At the same time they put the integrity of competent authorities in danger. The draft Act in such cases provides immediate decision-making and defines very precisely what is to be considered as intentional misleading or abuse of the procedure.

Chapter Seven regulates data protection. The protection of personal data, statements, testimonies and other information which competent authorities gather from asylum seekers or refugees is regulated in accordance with the relevant Slovenian legislation in force and international documents and standards. Particularly limited and protected is the transmission of such data to the country of origin.

Bearing in mind that the legal regulation on asylum at the same time interferes with the socio-economic situation, with job opportunities, with the policy relating to health, with demographic factors and, last but not least, with the security policy, a number of executive regulations will need to be prepared, after the adoption of the Law on Asylum, relating to: determining the common standards and the criteria for the local burden-sharing concerning asylum seekers, defining the criteria for public order and peace violations and other criteria referring to the restriction of movement, defining safe third countries, the annual quota of asylum seekers, etc. Apart from that, individual Ministries will have to prepare legal regulations which will more precisely define the implementation of individual provisions of the Law, such as: the way of ensuring material and financial support to asylum seekers, the keeping of records and reports, lodging of applications and processing applications, issuing of passports and visas, temporary employment, periodical labour and the assurance of other social rights, the establishment of a system of counsellors for refugees, accommodation capacities for asylum seekers on humanitarian grounds, etc. The implementation of individual programmes will, apart from some Ministries and Governmental services, require the co-operation of Centres for Social Work, the Employment Bureau, as well other non-governmental and humanitarian organisations.

In ensuring the efficient control of migration movements and, especially in preventing illegal migrations and the frequently related various forms of criminal activities, the harmonisation of asylum and refugee legislation, or visa and punitive policies alone are not enough. In the absence of an effective system of control of state borders and border crossings, such control may be only partly successful. The introduction of such control represents not only the harmonisation of the provisions of the legal order of the European Union and the Schengen Agreement, but also a project which, in addition to legal harmony, will take into account also all the other suppositions of the system, ranging from the social, personnel and educational, all the way to information and technical elements.

In the implementation plan (mid-term) for the realisation of the accession strategy, border control is substantially divided into individual sub-projects, within the framework of which attention will be focused primarily on the technical equipment for the control of state borders and on the development of an information system. This requires the modernisation of information links between border crossings, the development of local computer networks and several other technical and programme improvements.

The strategy pays great attention to the extension of the absorbing power of the system which we acquire, primarily through the transfer of expert knowledge. In addition to the already well established bilateral co-operation with particular countries, we are also participating in the programme of the Central European Police Academy. We are intending to participate in the Multy-Country Horizontal Programme which will be conducted within the framework of the so-called police co-operation (organised crime)

and in the field of prevention of illicit migrations and which is being co-ordinated by two institutions: the Association of European Police Colleges and Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. This will focus on general or systematic modules and special programmes in the field of migration and crime as well as police co-operation. Apart from that, we are planning to conduct, within the framework of bilateral (twinning) co-operation, the following three programmes: in the field of migration and foreign nationals issues (in collaboration with the Ministry of Foreign Affairs), the control of borders and organised crime (in collaboration with the Ministry of Justice). The first two programmes (migration and state borders) were planned for this year and two partner countries have also been selected for this purpose, while the beginning of bilateral co-operation in the field of organised crime is planned, within the framework of the national operations programme, for next year.
In submitting our basic approach to the question of migration, our attention has been focused mainly on the presentation and creation of a legal basis of the migration policy, while the whole complex of social and economic indicators has been taken into account to a lesser extent. In accordance with generally recognised humanitarian principles, we should seek, similarly as other states, a balance notably between three factors of international migrations: the supply of, and demand for, working force. This market principle should be harmonised with the principle of solidarity and with the principle of relative freedom of international movements, while simultaneously restricting eventual separation and conflict processes between the migrants and autochthonous population.

However, we should not overlook further issues, such as: the issue of the autonomy of immigrant ethnic communities, the exercise of cultural, socio-economic and political rights by different categories of immigrants, the need to harmonise the interests of emigrant and immigrant states, otherwise it would be very hard to build an international migration policy. Special attention should be dedicated also to creating an emigration policy as a component of migration movements, and notably to restraining "brain drain", to co-operation with permanent emigrants, with their associations and institutions, while we should not overlook the fact that as an immigrant state Slovenia should participate in the processes of re-emigration of certain categories of present immigrants, especially of refugees, etc. Slovenia is facing such diverse problems of migration movements that it should actively co-operate in the shaping of developmental alternatives of international migrations, where building of a consistent migration policy is an urgent condition to ensure that.

3. FORME E LIVELLI DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE NELL'ATTIVITA' DI CONTROLLO DELLE FRONTIERE

1. Premessa: livello bilaterale e livello multilaterale di cooperazione in materia di controllo delle frontiere

Nei capitoli precedenti, abbiamo ricostruito gli aspetti più significativi della profonda evoluzione attualmente in corso nell'attività di controllo dei movimenti di persone attraverso le frontiere tra gli Stati (Capitolo III; sezione. 1); ci siamo poi soffermati sugli strumenti e su alcuni dei problemi connessi a questa delicata e complessa attività, concentrandoci sul ruolo delle istituzioni e degli organismi nazionali in questo campo (Capitolo III; sezione. 2). A questo punto della trattazione, è necessario rivolgerci al livello sovranazionale di elaborazione e di esecuzione delle politiche di controllo delle frontiere.

Per la sua stessa natura, il controllo delle frontiere è evidentemente facilitato in presenza di forme di cooperazione tra gli Stati confinanti. Ma, in un'epoca di intensa mobilità internazionale delle persone, le esigenze di cooperazione internazionale in questo campo vanno ben al di là delle forme più elementari di cooperazione transfrontaliera. Per molteplici ragioni, un'azione coordinata (o, in alcuni casi, addirittura un'azione comune) in questo campo può consentire di migliorare gli effetti dell'attività di controllo delle frontiere, sia sotto il profilo dell'efficacia, sia sotto il profilo del rispetto delle libertà fondamentali degli individui.

Dal punto di vista dei soggetti coinvolti, possiamo distinguere schematicamente tra:

i) cooperazione bilaterale (che coinvolge due Paesi);

ii) cooperazione multilaterale (che coinvolge più di due Paesi).

E' inoltre importante distinguere a seconda che la cooperazione intervenga solo tra Stati di immigrazione, oppure che essa miri a coordinare l'azione di questi ultimi con quella degli Stati di emigrazione e di transito. I contenuti specifici e gli obiettivi della cooperazione tendono, ovviamente, a essere diversi nei due casi.

In presenza di circostanze particolari, poi, la cooperazione può strutturarsi maggiormente e dare luogo a vere e proprie forme di organizzazione internazionale. Si tratta di casi in cui esigenze convergenti in materia di controllo delle frontiere portano alla creazione di organi sovranazionali ad hoc, ovvero ad investire organi preesistenti di nuovi compiti in materia di controllo delle frontiere.

Con riferimento ai contenuti, si può distinguere invece tra:

a) cooperazione a livello normativo: finalizzata ad elaborare regole e standard comuni in materia di controllo delle frontiere;

b) cooperazione a livello operativo: finalizzata a coordinare l'attività svolta sul terreno dagli organi nazionali competenti o a promuovere l'azione di organi sovranazionali creati appositamente.

Nelle pagine che seguono, descriveremo alcune tra le principali iniziative di

cooperazione in materia di controllo delle frontiere che interessano attualmente l'Italia, con particolare attenzione a quelle che riguardano in maniera specifica l'area del Mediterraneo centrale.. Ci concentreremo prevalentemente sui risvolti operativi della cooperazione internazionale in questo campo, rinviando invece, per la cooperazione a livello normativo, alla parte giuridica specificamente dedicata alle problematiche giuridiche connesse al controllo delle frontiere. Non tratteremo inoltre, in questa sede, delle iniziative di cooperazione bilaterale già descritte, in questo stesso Capitolo, al par. 1.2. (Assistenza tecnica a forze di polizia dei Paesi di origine e di transito).

2. La progressiva elaborazione di norme e standard operativi comuni per il controllo delle frontiere in ambito europeo

Il primo (e tuttora il più importante) filone di cooperazione multilaterale in materia di controllo delle frontiere in ambito europeo ha per obiettivo la definizione di norme e standard operativi comuni, che garantiscano un livello paragonabile di efficacia da parte delle forze preposte nei diversi Paesi europei di immigrazione.

L'esigenza di armonizzazione in questo campo si sviluppa parallelamente alla realizzazione dell'obiettivo, fissato dall'Atto unico europeo (AUE) del 1986, di fare del mercato interno europeo uno "spazio senza frontiere interne", in cui è assicurata la libera circolazione delle persone, anche mediante la soppressione dei controlli di polizia sistematici alle frontiere interne (cfr. allegato 1). E' evidente, infatti, che, nel momento in cui le frontiere interne vengono abolite, le frontiere esterne diventano comuni e sorge, quindi, l'esigenza che vengano controllate in base alle stesse norme e con un grado perlomeno analogo di efficacia.

Rinviando alla parte giuridica per una ricostruzione più dettagliata della complessa evoluzione, ci limitiamo qui a ricordare che il duplice obiettivo dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne e dell'armonizzazione dei controlli alle frontiere esterne non è stato realizzato, sino ad oggi, nel quadro istituzionale della Comunità e dell'Unione europea (malgrado alcuni tentativi compiuti: cfr. in particolare il Progetto di Convenzione sui controlli alle frontiere esterne) bensì nella sfera di cooperazione intergovernativa creata con gli accordi di Schengen.

In ambito Schengen, l'obiettivo di rendere più rigorosi e omogenei i controlli alle frontiere esterne dello spazio comune non è stato perseguito soltanto mediante norme di carattere generale (vd. articoli 3 e ss. della Convenzionedi Schengen: allegato 2), bensì anche attraverso una dettagliata precettistica di carattere operativo (raccolta nel Manuale comune), nonché attraverso la creazione di strumenti operativi comuni, tra i quali spiccano per importanza il Sistema di informazione Schengen (SIS) e la connessa banca-dati SIRENE (Supplementary Information Request at National Entry).

L'intensa attività di cooperazione in materia di controllo delle frontiere esterne sviluppatasi in ambito Schengen (gruppi di lavoro - Gruppo centrale - Comitato esecutivo) ha prodotto indubbiamente effetti rilevanti. Sia negli Stati che hanno partecipato sin dall'inizio alla messa in applicazione degli accordi (26 marzo 1995: Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna, Portogallo), sia negli Stati che sono entrati più tardi a far parte a pieno titolo dello spazio di libera circolazione (31 marzo 1998: Italia e Austria), infatti, il vincolo nascente dagli accordi e

dai vari strumenti applicativi ha portato a un incremento sostanziale dell'efficacia dei controlli. Questa, perlomeno, è la valutazione che emerge dall'ultima Relazione annuale (1997) sullo stato dei controlli alle frontiere esterne, predisposta da un gruppo di lavoro specializzato, costituito presso il Comitato esecutivo Schengen.

Ma, i controlli alle frontiere non debbono essere valutati soltanto in base a parametri di efficacia, bensì anche in base alla loro conformità alla normativa interna e internazionale di tutela dei diritti fondamentali degli individui, e in particolare del diritto d'asilo e del principio di non refoulement. Da questo punto di vista, il giudizio complessivo sugli effetti della cooperazione Schengen sui controlli alle frontiere europee è più controverso. Per un approfondimento di questo aspetto cruciale, rinviamo alla trattazione contenuta nella parte giuridica.

Nonostante i risultati conseguiti, la cooperazione condotta in ambito Schengen ha rivelato dei limiti gravi, che hanno indotto i governi degli stati contraenti a decretare la fine di quell'esperienza. In particolare, questi limiti - emersi sul piano politico, più che su quello operativo - si possono riassumere, da un lato, in una scarsa efficacia decisionale, dovuta alla vigenza assoluta della regola dell'unanimità in seno al Comitato esecutivo e agli organi subordinati, e, dall'altro lato, in una seria carenza di legittimità democratica, causata dalla scarsa trasparenza e dalla debolezza dei controlli democratici e giurisdizionali sui processi decisionali interni al 'sistema Schengen'.

Sono queste, essenzialmente, le ragioni che hanno spinto i rappresentanti degli Stati membri riuniti nella Conferenza intergovernativa (CIG) del 1996-1997 a concordare la soppressione del 'sistema Schengen', mediante l'incorporazione dell'acquis (cioè dell'insieme normativo composto dalla convenzione di Schengen, dagli atti di adesione e da tutti gli atti normativi adottati sulla loro base) di Schengen nell'ambito dell'Unione europea e mediante il trasferimento dei poteri del Comitato esecutivo al Consiglio dei ministri dell'UE. Questa decisione si è concretizzata in un protocollo allegato al trattato di Amsterdam e dotato della stessa efficacia giuridica del trattato stesso (vd. allegato 4). Il protocollo entrerà in vigore insieme al trattato il 1° maggio 1999: Da quel momento, il 'sistema Schengen' cesserà formalmente di esistere e la cooperazione avviata in quel quadro proseguirà, in base a regole diverse, nel quadro istituzionale dell'Unione europea.

Per quanto riguarda, in modo specifico, la materia dei controlli alle frontiere esterne, bisogna innnanzitutto precisare che la normativa elaborata in ambito Schengen (sia quella di portata generale, contenuta nella Convenzione, sia quella di portata più specifica, contenuta per esempio nel Manuale comune) continuerà ad avere applicazione, in seguito alla citata incorporazione dell'acquis di Schengen nell'ordinamento dell'Unione europea. L'unica incertezza, a tutt'oggi, riguarda la base giuridica sulla quale si appoggeranno le norme Schengen trasferite in ambito UE. E' tuttora in corso, infatti, il processo di valutazione tecnico-politica finalizzato a decidere, per ciascun atto normativo che compone l'acquis, se questo debba essere 'ripreso' come atto comunitario (regolamento o direttiva), ovvero come atto del terzo pilastro (decisione o decisione-quadro). La scelta avrà conseguenze importanti sul piano politico-istituzionale, sia con riguardo al ruolo del Parlamento europeo nelle procedure decisionali, sia con riguardo all'estensione e alla natura della funzione di controllo ed interpretazione affidata alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

La normativa Schengen incorporata in ambito UE è destinata, dunque, a

rappresentare, per i prossimi anni, lo 'zoccolo' iniziale della disciplina europea in materia di controlli alle frontiere esterne. Il trattato di Amsterdam prevede, tuttavia, che questa base di partenza sia arricchita progressivamente mediante l'adozione di misure finalizzate ad adeguare l'azione delle amministrazioni degli Stati membri alle nuove sfide connesse al fenomeno migratorio. In particolare, l'articolo 62, punto 2, lett. a), del trattato istitutivo della Comunità europea (TCE) come modificato dal trattato di Amsterdam, prevede che, entro i prossimi cinque anni, il Consiglio dei ministri UE adotti "norme e procedure cui gli Stati membri devono attenersi per l'effettuazione di controlli sulle persone alle [...] frontiere [esterne degli Stati membri]" (vd. Allegato5).

La disciplina dei controlli alle frontiere esterne dello spazio comune europeo è, dunque, in costante evoluzione, come è in costante e drammatica evoluzione il fenomeno migratorio, a cui tali controlli si riferiscono. A partire dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, gli Stati membri condivideranno con le istituzioni europee la competenza a decidere in questa materia. Le future scelte europee in materia di politica migratoria dipenderanno, ovviamente, dalla volontà degli Stati membri di cui, almeno per i primi cinque anni, si richiede l'unanimità in seno al Consiglio dei ministri.

Indicazioni importanti in merito ai criteri, agli obiettivi ed alle priorità della futura azione europea sono contenute nel Piano d'azione "sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia", elaborato congiuntamente dalla Commissione europea e dal Consiglio, ed approvato dal Consiglio europeo di Vienna (dicembre 1998) (cfr. allegato 6). Dalla lettura del Piano d'azione emerge chiaramente che la materia dei controlli alle frontiere esterne (in senso stretto), non rientra tra le priorità più urgenti di una futura politica migratoria europea. In questo particolare settore, la specifica disciplina adottata in ambito Schengen sembra destinata a rappresentare anche nei prossimi anni, salvo adattamenti e integrazioni, l'asse portante dell'azione comune europea.

3. Il problema dei controlli sull'efficacia del controllo: in part. sulla Commissione di verifica sull'applicazione della Convenzione di Schengen e i suoi sviluppi

Il processo di armonizzazione su scala europea delle regole in materia di controlli alle frontiere esterne, descritto sinteticamente nel paragrafo precedente, ha prodotto risultati pratici indiscutibili ma parziali. Per conseguire un livello paragonabile di efficacia nei controlli a tutte le frontiere esterne dello spazio comune di libera circolazione, occorre infatti che all'armonizzazione delle regole e dei criteri consegua una effettiva armonizzazione delle prassi applicative quotidiane. A questo fine, il Comitato esecutivo Schengen ha recentemente deciso l'istituzione della "Commissione permanente di applicazione di Schengen" (progetto di decisione del Comitato esecutivo SCH/Com-ex (98) 26, adottato nella riunione del 16 settembre 1998 (vd. allegato 7).

L'organo in questione, che subentra con maggiori poteri alle preesistenti "Commissioni per le visite alle frontiere esterne", è composta da:

I) un rappresentante di alto livello per ogni Stato membro (membri permanenti);

II) ciascun rappresentante nazionale è poi assistito, volta a volta, da esperti di nomina nazionale. Gli esperti designati potranno variare nel tempo e a seconda delle specifiche esigenze. E' previsto che sia nominato al massimo un esperto nazionale per ognuno dei

seguenti settori disciplinari, specificamente individuati:
a) controllo delle frontiere esterne;
b) cooperazione alle frontiere interne;
c) Sistema di informazione Schengen;
d) condizioni di rilascio dei visti Schengen (in particolare: modalità di consultazione preliminare dei partner in caso di nazionalità 'sensibili').

La Commissione permanente è un importante organo di controllo che persegue due obiettivi fondamentali:
A) in qualità di Commissione di valutazione, l'organo ha il compito di "preparare le relazioni che dovranno servire a constatare che tutte le condizioni sono adempiute per la messa in applicazione della Convenzione di Schengen in uno Stato candidato alla messa in applicazione";
B) in qualità di Commissione di applicazione, l'organo è incaricato di "vigilare sulla corretta applicazione della Convenzione negli Stati che già applicano la Convenzione al fine di ottimizzare tale applicazione e la cooperazione tra partner Schengen".

Più dettagliatamente, quando la Commissione agisce in qualità di "Commissione di applicazione" (in questa configurazione, l'organo di controllo sarà competente anche per ispezionare le frontiere esterne controllate dall'Italia), i suoi compiti sono individuati nei termini seguenti dalla decisione istitutiva:

"La Commissione deve consentire di individuare gli eventuali problemi riscontrati alle frontiere esterne e le situazioni che non rispondono al livello stabilito in conformità dello spirito e degli obiettivi perseguiti dalla Convenzione. Deve consentire di segnalare allo Stato visitato e al Comitato esecutivo i problemi riscontrati, nonché proposte di soluzioni per un'applicazione soddisfacente ed ottimale della Convenzione. Circa i problemi rilevati dal momento della messa in applicazione della Convenzione, alla Commissione spetterà formulare proposte tecniche volte a migliorare i controlli, la sicurezza e la mutua assistenza giudiziaria, compresa quella in materia di estradizione.

La Commissione dovrà inoltre verificare se le raccomandazioni e le osservazioni formulate dalle commissioni per le visite alle frontiere esterne hanno prodotto effetti e consentito di rimediare ai deficit di sicurezza eventualmente constatati. Alla Commissione spetterà peraltro assicurare il follow-up dei problemi rilevati nella relazione annuale sulla situazione alle frontiere esterne degli Stati che applicano la Convenzione [vd. allegato 3].

La Commissione dovrà infine assolvere il suo compito nel quadro dell'obiettivo comune della ricerca di una maggiore sicurezza e della presa in considerazione degli interessi degli altri Stati che applicano la Convenzione".

Come risulta evidente dal passaggio citato, la Commissione permanente non ha poteri decisionali autonomi, finalizzati per esempio a sanzionare le carenze riscontrate. L'organo deve limitarsi a fornire all'istanza decisionale (oggi il Comitato esecutivo, domani - dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam - il Consiglio UE) tutti gli elementi utili per valutare lo stato di applicazione della Convenzione Schengen (o il soddisfacimento delle condizioni richieste per la messa in applicazione della Convenzione in un membro non ancora operativo) ed eventuali proposte per porre rimedio alle carenze riscontrate.

Alla data di conclusione del presente dossier (aprile 1999), la Commissione ha avviato la sua attività, svolgendo una serie di visite di controllo alle frontiere tedesche, su esplicito invito della Germania che si è offerta di essere il primo Paese membro sottoposto a verifica. L'attività della Commissione permanente proseguirà anche dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Tuttavia, le modalità concrete di questa attività di controllo dipenderanno in misura decisiva dalle scelte che verranno infine operate in merito alla ripartizione dell'acquis di Schengen tra il primo e il terzo pilastro dell'Unione europea.

La Commissione permanente di applicazione Schengen (e l'organismo in cui essa si trasformerà in seguito all'incorporazione dell'acquis di Schengen in ambito UE) rappresenta un passo avanti decisivo verso l'armonizzazione effettiva dei controlli di polizia effettuati alle frontiere esterne europee. Cionostante, i progressi su questo terreno rimangono lenti e difficoltosi. Per ovviare a tali difficoltà, voci autorevoli invitano a riflettere sull'opportunità di un ulteriore salto di qualità nella cooperazione europea in questo campo, che si potrebbe realizzare attraverso la creazione di un corpo europeo di polizia, specializzato e a composizione multinazionale, incaricato di controllare le frontiere esterne dell'Unione. La proposta, già contenuta in alcuni documenti del Parlamento europeo, è stata recentemente oggetto di dibattito in Italia (vd. allegato 8).

4. La cooperazione nella lotta al traffico di migranti clandestini: il ruolo di EUROPOL

Abbiamo visto nei paragrafi precedenti come la cooperazione europea in materia di controllo delle frontiere si sia sviluppata sinora prevalentemente mediante la definizione di regole e criteri comuni (par. 3.2.) e mediante la creazione di uno strumento di controllo del rispetto di tali parametri normativi (par. 3.3.). Strettamente collegata all'attività di controllo delle frontiere è però anche la cooperazione nel campo della lotta alle organizzazioni criminali dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Gli strumenti principali di questo particolare filone della cooperazione europea di polizia sono due:

Cooperazione transfrontaliera:

Nella lotta alle organizzazioni dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e alla lotta al traffico di persone, particolare utilità possono rivestire i nuovi strumenti di cooperazione transfrontaliera tra polizie nazionali introdotti dalla convenzione di Schengen. In particolare, il diritto di osservazione (art. 40 conv. Schengen) e di inseguimento oltrefrontiera (art. 41 conv. Schengen) possono rivelarsi strumenti di notevole utilità per lottare contro traffici illeciti di persone effettuati attraverso frontiere terrestri interne allo spazio Schengen (e domani, in seguito all'integrazione dell'acquis Schengen in ambito UE, attraverso frontiere interne allo spazio dell'Unione).

Azione comune mediante EUROPOL:

Un altro strumento prodotto dalla cooperazione europea che, pur senza configurarsi strettamente come uno strumento di controllo delle frontiere, potrebbe avere un ruolo importante nel rendere più efficaci questi controlli, è rappresentato dall'Ufficio europeo di polizia, denominato EUROPOL. Com'è noto, quest'organo, istituito mediante una convenzione firmata il 26 luglio 1995 ed entrata in vigore il 1° ottobre 1998, non è dotato di compiti operativi; si tratta invece di un organismo di raccordo tra le polizie nazionali, investito di compiti di raccolta, analisi e scambio di informazioni, nonché di formazione ed aggiornamento del personale.

Inizialmente limitate alla lotta al traffico di stupefacenti, le competenze di EUROPOL sono oggi estese alle seguenti categorie di reati (art. 2, comma 2, convenzione EUROPOL):

- "traffico di materie nucleari e radioattive";
- "organizzazioni clandestine di immigrazione" (definite, nell'Allegato alla Convenzione, come tutte le "azioni intese ad agevolare deliberatamente, a scopo di lucro, l'ingresso ed il soggiorno o il lavoro nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea, in violazione delle leggi e delle condizioni applicabili negli Stati membri");
- "tratta degli esseri umani" (definita, nell'Allegato alla Convenzione come modificato recentemente, come "il fatto di sottoporre una persona al potere reale e illegale di altre persone ricorrendo a violenze o a minacce o abusando di un rapporto di autorità o mediante manovre, in particolare per dedicarsi allo sfruttamento della

prostituzione altrui, a forme di sfruttamento e di violenza sessuale nei confronti dei minorenni o al commercio connesso con l'abbandono dei figli. In tali forme di sfruttamento sono comprese le attività di produzione, vendita o distribuzione di materiale pedopornografico");

- "traffico di autoveicoli rubati";
- "reati commessi o che possono essere commessi nell'ambito di attività terroristiche che si configurano in reati contro la vita, l'incolumità fisica, la libertà delle persone e i beni".

In relazione a tutte le suddette categorie di reati, la competenza di EUROPOL si estende al riciclaggio dei proventi e ai reati connessi.

Condizione necessaria perché EUROPOL possa esercitare la sua competenza, in tutti i casi suddetti, è che "esistano indizi concreti di una struttura o di un'organizzazione criminale" e che "due o più Stati membri siano lesi dalle summenzionate forme di criminalità in modo tale da richiedere, considerate l'ampiezza, la gravità e le conseguenze dei reati, un'azione comune degli Stati membri" (art. 2, comma 1, conv. EUROPOL).

Grazie alla sua competenza in materia di lotta al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani, EUROPOL potrebbe senz'altro diventare uno degli strumenti-chiave per il miglioramento dell'efficacia dei controlli di frontiera in ambito europeo. Per ora tuttavia, le attività svolte da EUROPOL su questo terreno appaiono di carattere sperimentale e preliminare.

5. La cooperazione con i Paesi di emigrazione e di transito. In particolare sul Partenariato euro-mediterraneo come possibile foro multilaterale di cooperazione in materia di controllo delle frontiere

Come abbiamo anticipato nel par. 3.1., la moderna cooperazione in materia di controllo delle frontiere e di governo dei flussi migratori non si svolge esclusivamente tra i Paesi di immigrazione. Esistono e si moltiplicano i tentativi di sviluppare forme di cooperazione in questa materia tra i Paesi di destinazione dei flussi migratori, da un lato, e i Paesi di origine e di transito di tali flussi, dall'altro lato.

Questo tipo di cooperazione ha finalità e incontra problemi di natura assai diversa rispetto alla cooperazione tra Stati di immigrazione, descritta nei paragrafi precedenti. E' evidente che nella maggior parte dei casi, il Paese di origine dei flussi migratori ha interessi divergenti rispetto al Paese di destinazione: da parte del primo, infatti, l'emigrazione (anche se clandestina) è spesso percepita come una risorsa nazionale, sia in quanto fonte di ricchezza (attraverso le rimesse degli emigranti), sia in quanto valvola di sfogo della tensione sociale e/o politica in determinate aree del Paese o all'interno di determinate fasce della popolazione. Inoltre, il coinvolgimento dello Stato di origine o di transito di flussi migratori in attività di lotta all'emigrazione clandestina risulta generalmente assai impopolare dal punto di vista politico ed elettorale.

Per queste ragioni, la cooperazione tra Stati di emigrazione o di transito e Stati di immigrazione risponde innanzitutto agli interessi di questi ultimi, che intendono, per

questa via, aumentare l'efficacia dei controlli alle proprie frontiere. Questo tipo di cooperazione può quindi svilupparsi e produrre poi risultati tangibili soltanto se lo Stato (o gli Stati) di immigrazione interessato dispone di strumenti di pressione efficaci sulla controparte e/o se è disposto a concedere contropartite su altri terreni (per es. aiuti economici).

Queste ovvie considerazioni spiegano perché, sinora, la cooperazione tra Paesi UE di immigrazione e Paesi extra-UE di emigrazione abbia prodotto risultati complessivamente limitati. Particolarmente significativa, da questo punto di vista, la situazione in un settore decisivo per l'efficacia delle politiche di controllo dei flussi migratori, qual è quello della disciplina dell'obbligo di riammissione. Al termine del 1998, l'Italia aveva stipulato sedici accordi in questa materia con Paesi dell'Europa centrale e orientale, e del Mediterraneo.

Per un'analisi dei contenuti giuridici di questi accordi, rinviamo alla parte giuridica all'interno di questo Dossier. In questa sede ci limitiamo a rilevare che tali accordi sembrano trovarsi ancora in una fase di 'rodaggio' e producono effetti quantitativamente ancora assai limitati. Una parziale eccezione a questo bilancio insoddisfacente è rappresentata dall'accordo stipulato nel novembre 1997 con la Repubblica d'Albania. Nel corso del 1998, l'accordo di riammissione con l'Albania ha infatti sortito effetti notevoli, anche se limitatamente alla riammissione dei cittadini albanesi (non, invece, rispetto alla riammissione dei cittadini di Paesi terzi transitati attraverso l'Albania). Questo risultato dipende prevalentemente dall'influenza acquistata dall'Italia sull'Albania in seguito alla "Operazione Alba". Tuttavia, anche il funzionamento relativamente soddisfacente dell'accordo di riammissione Italia-Albania risulta ora pregiudicato, ovviamente, dall'esplosione della crisi in Kosovo. La tragica situazione attuale del Paese delle Aquile rende politicamente e giuridicamente necessario ripensare le prassi in materia di allontanamento dall'Italia verso quel Paese sviluppate nel corso degli ultimi anni.

Nel paragrafo 1., abbiamo sottolineato la distinzione tra la cooperazione bilaterale e quella multilaterale. Mentre gli accordi di riammissione a cui abbiamo appena fatto riferimento nascono da iniziative di cooperazione bilaterale, alcuni importanti tentativi di cooperazione tra Paesi di emigrazione e Paesi di immigrazione in materia di controllo delle frontiere si sono sviluppati all'interno di fori multilaterali; il più importante di questi, dal punto di vista dell'Italia, è senza dubbio rappresentato dal Partenariato euromediterraneo.

Il Partenariato euromediterraneo è un'ambiziosa iniziativa di cooperazione multilaterale e multisettoriale tra i quindici Paesi dell'Unione e undici Paesi mediterranei non appartenenti alla UE (Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia), a cui si aggiungono l'Autorità palestinese e la Mauritania (con statuto di osservatore con diritto di parola). All'ultima conferenza Euromed (Stoccarda, aprile 1999) è stata invitata a partecipare anche una delegazione libica.

Non è questa la sede adatta per illustrare gli obiettivi generali e i risultati sinora conseguiti nell'ambito del Partenariato euromediterraneo. Interessa qui sottolineare soltanto che – all'interno del filone di cooperazione specificamente dedicato ai "settori sociale, culturale e umano" – la lotta all'immigrazione clandestina (e in particolare il miglioramento della cooperazione in materia di riammissione) ha rappresentato sin

dall'inizio uno degli obiettivi privilegiati della componente europea al'interno del Partenariato (vd. Allegato 9).

A dimostrazione delle difficoltà intrinseche alla cooperazione in materia di gestione dei flussi migratori tra Paesi di immigrazione e di emigrazione, i risultati conseguiti su questo terreno specifico, anche nell'ambito del Partenariato Euromed, sono scarsi. Merita sottolineare, tuttavia, l'inserimento negli accordi euromediterranei di associazione (il primo, quello con la Tunisia, è entrato in vigore il 1° marzo 1998) di clausole che impegnano i contraenti a stipulare successivamente accordi bilaterali di riammissione e ad avviare un dialogo periodico in materia (vd. Allegato 10).

Gli scarsi risultati conseguiti sinora attraverso la cooperazione euromediterranea in materia migratoria hanno indotto il Parlamento europeo, in vista della IIIa Conferenza euromediterranea che si è tenuta a Stoccarda gli scorsi 15 e 16 aprile, a raccomandare al Consiglio UE "di concordare una regolamentazione comune per tutti i problemi concernenti l'immigrazione, che dovrebbe comprendere anche una Carta dei diritti degli immigrati, dopo che la Commissione avrà redatto la sua proposta ai sensi del trattato di Amsterdam e di dare impulso alla cooperazione tra i paesi mediterranei per la gestione del problema immigrazione". E' evidente, in questa presa di posizione del Parlamento europeo la volontà di adottare un approccio più ampio e comprensivo alla cooperazione euromediterranea in materia di immigrazione, nel tentativo di superare le difficoltà che l'hanno sinora sostanzialmente paralizzata.

Il Partenariato euromediterraneo è, perlomeno dal punto di vista dell'Italia (ma anche di un altro Stato membro mediterraneo, come la Grecia), il più importante foro multilaterale di cooperazione con Paesi di emigrazione e di transito in materia di gestione dei flussi migratori operante su scala regionale. Non bisogna trascurare, tuttavia, accanto a iniziative di questo tipo, l'esistenza in questo settore di iniziative di cooperazione che si propongono di operare su scala globale.

Nella parte giuridica di questo Dossier, sono prese in esame alcune importanti iniziative adottate nell'ambito delle Nazioni Unite e della International Maritime Organization (IMO) e finalizzate all'elaborazione di norme convenzionali di portata tendenzialmente universale. In questa sede, è opportuno segnalare l'attività di natura più strettamente politica, avviata in seno al Gruppo dei sette Paesi economicamente più sviluppati, a cui si aggiunge la Russia. In particolare, nel Comunicato finale emanato alla conclusione del vertice di Birmingham (17 maggio 1998), i Paesi del G8, dichiarandosi "molto preoccupati riguardo a tutte le forme di traffico di persone, compreso il transito illecito di immigrazione", si sono impegnati a "sviluppare una strategia globale e interdisciplinare, principi di base e un piano d'azione per la cooperazione futura tra i nostri paesi e con i paesi terzi, tra i quali siano compresi i paesi d'origine, di transito e di destinazione". I lavori del G8 in questa materia sono, tuttavia, ancora a uno stadio preparatorio, che non consente di prevedere quali risultati concreti essi potranno produrre.

Allegati

1) Trattato che istituisce la Comunità europea, Articolo 14 (ex articolo 7 A)

1. La Comunità adotta le misure destinate all'instaurazione del mercato interno nel corso di un periodo che scade il 31 dicembre 1992, conformemente alle disposizioni del presente articolo e degli articoli 15, 26, 47, paragrafo 2, 49, 80, 93 e 95 e senza pregiudizio delle altre disposizioni del presente trattato.
2. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente trattato.
3. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, definisce gli orientamenti e le condizioni necessari per garantire un progresso equilibrato nell'insieme dei settori considerati.

2) Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, artt. 3 - 8

Articolo 3

1. Le frontiere esterne possono essere attraversate, in via di principio, soltanto ai valichi di frontiera durante le ore di apertura stabilite. Il Comitato esecutivo adotta disposizioni più dettagliate e stabilisce le eccezioni e le modalità relative al piccolo traffico di frontiera, nonché le norme applicabili a categorie particolari di traffico marittimo come la navigazione da diporto o la pesca costiera.
2. Le Parti contraenti si impegnano ad istituire sanzioni nel caso di passaggio non autorizzato delle frontiere esterne al di fuori dei valichi di frontiera e delle ore di apertura fissate.

Articolo 4

1. Le Parti contraenti garantiscono che a partire dal 1993 i passeggeri di un volo proveniente da Stati terzi, che si imbarchino su voli interni, saranno preliminarmente sottoposti, all' entrata, ad un controllo delle persone e dei bagagli a mano nell'aeroporto di arrivo del volo esterno. I passeggeri di un volo interno che si imbarchino su un volo a destinazione di Stati terzi saranno preliminarmente sottoposti, all'uscita, ad un controllo delle persone e dei bagagli a mano nell'aeroporto di partenza del volo esterno.
2. Le Parti contraenti adottano le misure necessarie affinché i controlli possano essere effettuati conformemente alle disposizioni del paragrafo 1.
3. Le disposizioni dei paragrafi 1 e 2 non si applicano al controllo dei bagagli registrati; detto controllo avviene rispettivamente nell'aeroporto di destinazione finale o nell'aeroporto di partenza iniziale.
4. Fino alla data prevista al paragrafo 1, gli aeroporti sono considerati, in deroga alla definizione delle frontiere interne, frontiere esterne per i voli interni.

Articolo 5

1. Per un soggiorno non superiore a tre mesi, l' ingresso nel territorio delle Parti

contraenti può essere concesso allo straniero che soddisfi le condizioni seguenti:
a. essere in possesso di un documento o di documenti validi che consentano di attraversare la frontiera, quali determinati dal Comitato esecutivo;
b. essere in possesso di un visto valido, se richiesto;
c. esibire, se necessario, i documenti che giustificano lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno, sia per il ritorno nel paese di provenienza o per il transito verso un terzo Stato nel quale la sua ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi e non essere segnalato ai fini della non ammissione; e. non essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di una delle Parti contraenti.
2. L'ingresso nel territorio delle Parti contraenti deve essere rifiutato allo straniero che non soddisfi tutte queste condizioni, a meno che una Parte contraente ritenga necessario derogare a detto principio per motivi umanitari o di interesse nazionale ovvero in virtù di obblighi internazionali. In tale caso, l'ammissione sarà limitata al territorio della Parte contraente interessata che dovrà avvertirne le altre Parti contraenti. Tali regole non ostano all'applicazione delle disposizioni particolari relative al diritto di asilo né a quelle dell'articolo 18,3. E' ammesso in transito lo straniero titolare di un` autorizzazione di soggiorno o di un visto di ritorno rilasciato da una delle Parti contraenti o, se necessario, di entrambi i documenti, a meno che egli non figuri nell'elenco nazionale delle persone segnalate dalla Parte contraente alle cui frontiere esterne egli si presenta.

Articolo 6

1. La circolazione transfrontaliera alle frontiere esterne è sottoposta al controllo delle autorità competenti. Il controllo effettuato in base a principi uniformi, nel quadro delle competenze nazionali e della legislazione nazionale, tenendo conto degli interessi di tutte le Parti contraenti e per i territori delle Parti contraenti.
2. I principi uniformi di cui al paragrafo 1 sono:

a. Il controllo delle persone non comprende soltanto la verifica dei documenti di viaggio e delle altre condizioni d'ingresso, di soggiorno, di lavoro e di uscita, bensì anche l'individuazione e la prevenzione di minacce per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico delle Parti contraenti. Il controllo riguarda anche i veicoli e gli oggetti in possesso delle persone che attraversano la frontiera. Esso è effettuato da ciascuna Parte contraente in conformità con la propria legislazione, specialmente per quanto riguarda la perquisizione.
b. Tutte le persone devono subire per lo meno un controllo che consenta di accertarne l` identità in base all'esibizione dei documenti di viaggio.
c. All'ingresso, gli stranieri devono essere sotto posti ad un controllo approfondito, ai sensi delle disposizioni della lettera a).
d. All'uscita, il controllo richiesto è effettuato nell'interesse di tutte le Parti contraenti in base alla normativa sugli stranieri ed ai fini di individuare e prevenire minacce per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico delle Parti contraenti. Tale controllo è effettuato in ogni caso nei confronti degli stranieri.
e. Se per circostanze particolari non è possibile effettuare tali controlli, devono essere stabilite delle priorità. A tale riguardo, il controllo della circolazione all'ingresso ha la precedenza, in linea di massima, sul controllo all'uscita.

3. Le autorità competenti sorvegliano mediante unità mobili gli spazi delle frontiere esterne tra i valichi di frontiera; analoga sorveglianza viene effettuata per i valichi di frontiera al di fuori degli orari di apertura normali. Tale controllo viene operato per non incoraggiare le persone ad eludere il controllo ai valichi di frontiera. Le modalità della sorveglianza sono fissate, se del caso, dal Comitato esecutivo.
4. Le Parti contraenti si impegnano a costituire un organo appropriato e in numero sufficiente per esercitare il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne.
5. Un controllo di livello equivalente è effettuato alle frontiere esterne.

Articolo 7

Le Parti contraenti si forniranno assistenza ed opereranno in stretta e continua collaborazione ai fini di un'efficace esercizio dei controlli e delle sorveglianze. In particolare, esse si scambieranno tutte le informazioni pertinenti ed importanti, eccettuati i dati nominativi individuali, salvo disposizioni contrarie della presente Convenzione; armonizzeranno, per quanto possibile, le istruzioni impartite ai servizi incaricati dei controlli e promuoveranno la formazione e l'aggiornamento uniforme del personale addetto ai controlli. Tale cooperazione può realizzarsi con scambio di funzionari di collegamento.

Articolo 8

Il Comitato esecutivo adotta le decisioni necessarie relative alle modalità pratiche di esecuzione del controllo e della sorveglianza delle frontiere.

3) Relazione 1997 sullo stato dei controlli alle frontiere esterne Schengen

SCHENGEN IT

Gruppo di lavoro I
"Polizia e sicurezza"
Sottogruppo "Frontiere"

Berlino, 15° dicembre 1998
SCH/I-Front (98) 145, 3a rev.
Traduzione: orig.\DE

Relazione annuale sulla situazione alle frontiere esterne degli Stati in cui è stata messa in applicazione la Convenzione di Schengen[1]

1° gennaio 1997 – 31 dicembre 1997

Allegato: statistiche annuali relative alla situazione alle frontiere esterne[2]

N.B. la 3ª redazione differisce dalla 2ª ed. soltanto per la pag. 9, inserita nella presente edizione

[1] In taluni Stati la Convenzione di Schengen è stata messa in applicazione pienamente (Italia, 26 ottobre 1997 e Austria, 1° dicembre 1997) o parzialmente (Grecia, 8 dicembre 1997), solo nel corso dell'ultimo trimestre del 1997. Salvo indicazione contraria, per tali Stati la relazione copre il periodo dalla rispettiva data di messa in applicazione della Convenzione.

[2] V. anche "Osservazioni preliminari sulle statistiche" di cui alla prima pagina dell'allegato.

1. Introduzione

La Convenzione di applicazione Schengen del 19 giugno 1990 (CSCH) è fondata sull'idea di creare per i cittadini degli Stati Schengen uno spazio comune in cui la circolazione delle persone è, in principio, libera e non ostacolata da controlli alle frontiere interne.

Al fine di compensare quanto più possibile gli eventuali rischi per la sicurezza legati alla soppressione dei controlli alle frontiere interne, la Convenzione di Schengen prevede l'applicazione di un intero pacchetto di misure compensative. Oltre al Sistema d'Informazione Schengen (SIS), esso prevede anche la protezione delle frontiere esterne in conformità di uno standard uniforme Schengen. Il rispetto di tale standard fa sì che, in principio, nessuno possa entrare nello spazio Schengen senza essere sottoposto a controllo. I tratti di frontiera situati tra i punti di passaggio autorizzati devono essere sorvegliati in modo da scoraggiare ogni tentativo di eludere i valichi di frontiera. L'assolvimento di tale compito ad opera di ogni Stato membro è posto in essere tenendo conto della responsabilità che ne deriva per la sicurezza interna degli Stati partner.

E' in particolare dalla caduta della "cortina di ferro" e per via della susseguente permeabilità delle frontiere, che l'Europa e soprattutto gli Stati Schengen sono divenuti insieme meta e territorio di transito di una persistente immigrazione illegale e della criminalità transfrontaliera.

La presente relazione è pertanto incentrata principalmente sui seguenti punti:

- rotte principali dell'immigrazione illegale,
- frontiere esterne Schengen colpite da rilevanti movimenti migratori e punti nevralgici,
- misure adottate al fine di contrastare tale fenomeno ed efficacia delle stesse.

2. Movimenti migratori globali

Movimenti migratori nascono in regioni che versano in situazioni di crisi per via di tensioni politiche, economiche o etnico-religiose. Destinazione dei flussi migratori sono principalmente quelle regioni che danno l'impressione o la certezza di poter soddisfare esigenze di sicurezza personale, di stabilità economica o di integrazione sociale in una comunità etnica già esistente sul posto.

Le rotte seguono regolarmente quelle vie di comunicazione che in considerazione di particolari circostanze geografiche, delle possibilità economiche personali e del minore rischio di essere intercettati offrono le migliori prospettive di raggiungere il luogo di destinazione.

E' tra l'altro per via della stabilità politica ed il relativo benessere che li caratterizza, che anche nel 1997 la comunità Schengen ed in particolare gli Stati dell'Europa centrale e settentrionale sono stati spesso una destinazione particolarmente ambita dell'immigrazione illegale. Tenendo conto di quanto precede, nel 1997 sono state individuate le seguenti principali regioni critiche:

- Albania,
- tutta la regione d'insediamento di persone di etnia curda, in particolare: Iraq del nord, Iran e Turchia orientale,
- i Balcani e
- tutto il continente africano ed in particolare l'Africa settentrionale.

Vi sono stati inoltre altri movimenti migratori meno significativi che hanno portato nello spazio Schengen molte persone provenienti, in particolare, dall'Asia e dal Sudamerica.

3. Esame della situazione alle frontiere esterne

Nel 1997, la situazione alle frontiere esterne è stata caratterizzata soprattutto dall'aumento sostanzialmente preoccupante della pressione migratoria[3]. Tale sviluppo è motivo di inquietudine e conferma la necessità di efficaci misure di protezione. Un'altra constatazione saliente è che gran parte dei movimenti migratori nel territorio Schengen si avvalgono dell'intervento di bande criminali che in alcuni casi presentano un elevato grado di organizzazione.[4]

4. Situazione ai singoli tipi di frontiere esterne

4.1 Frontiere terrestri

4.1.1 Problemi rilevati dagli Stati Schengen

Le frontiere terrestri rivestono particolare importanza per l'immigrazione illegale nello spazio Schengen. Ne sono state particolarmente colpite le seguenti frontiere:

- frontiere orientali della Germania con la Polonia e la Repubblica ceca.
  A tali frontiere è stato rilevato complessivamente un aumento dell'8% circa degli ingressi illegali [5]. Nel corso dell'anno è stato constatato uno spostamento dei tentativi d'ingresso illegale dalla frontiera polacca alla

---

[3] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera in tutto il territorio Schengen: 563.877 (330.712 nel 1996). Ciò corrisponde ad un aumento del 70,5%.
Osservazione: il totale per il 1997 non comprende i dati italiani relativi alle frontiere terrestri e marittime, considerato che la piena applicazione della Convenzione in detti settori di frontiera ha avuto inizio solo il 1° aprile 1998. Non sono stati inoltre comunicati i dati di raffronto italiani relativi al 1996.
Motivo principale di tale notevole aumento – pari, complessivamente, al 70% - è un incremento sproporzionato, superiore al 145%, dei dati riguardanti la frontiera tra la Spagna ed il Marocco - cfr. nota a piè di pagina 10. In conformità dell'Accordo di adesione della Spagna alla Convenzione di Schengen, i viaggi tra Ceuta e Melilla, da un lato, e lo spazio Schengen (compreso il territorio spagnolo), dall'altro, sono tuttora sottoposti a controlli di frontiera. La pressione migratoria cui sono esposte tali città non riguarda pertanto il resto dello spazio Schengen

[4] Numero di favoreggiatori intercettati nell'intero territorio Schengen: 2.652 (2.673 nel 1996). Ciò corrisponde ad un calo pari a 0,5%.
Osservazione: il totale per il 1997 non comprende i dati italiani relativi alle frontiere terrestri e marittime, considerato che la piena applicazione della Convenzione in detti settori di frontiera ha avuto inizio solo il 1° aprile 1998. Non sono stati inoltre comunicati i dati di raffronto italiani relativi al 1996.

[5] Numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera: 23.019 (21.343 nel 1996).

frontiera ceca, dove è stato registrato un aumento dei respingimenti (rifiuto dell'ingresso non autorizzato nel territorio) pari al 10%[6].

E' in particolare la "Rotta dei Balcani", nelle sue varie forme, a raggiungere il territorio Schengen attraverso tali frontiere, transitando principalmente per i seguenti Stati: Turchia, Grecia, Bulgaria, Romania, Ungheria, Repubblica ceca, Repubblica slovacca e Slovenia.

- frontiera tra la Germania e l'Austria e tra la Germania e la Svizzera.
  Il numero di ingressi illegali attraverso le altre frontiere esterne Schengen della Germania è invece più ridotto, anche se è stato rilevato un notevole aumento alle frontiere con l'Austria[7] e con la Svizzera[8]. A tali frontiere sono state intercettate principalmente persone provenienti dall'Albania e dalle regioni dell'ex Iugoslavia.

  Nel complesso, la pressione migratoria – per quanto concerne tutte le frontiere esterne della Germania - si è stabilizzata ad un livello elevato. [9]

- frontiera tra la Spagna ed il Marocco a Ceuta e Melilla.
  La Spagna ha rilevato, alla frontiera esterna con il Marocco a Ceuta e Melilla, una considerevole pressione migratoria che è aumentata sensibilmente nel 1997[10]. In Marocco confluiscono varie rotte provenienti in prevalenza dall'area del Nordafrica. Malgrado il fatto che, in principio, la circolazione tra le precitate enclave spagnole e la terraferma spagnola sia

---

[6] Numero di provvedimenti di non ammissione: 16.655 (15.038 nel 1996). Alla frontiera tra la Germania e la Polonia tale cifra si è attestata a 16.068 (17.312 nel 1996). Ciò corrisponde ad una diminuzione del 7% circa.

[7] Numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera: 2.384 (1.732 nel 1996). Ciò corrisponde ad un aumento del 38% circa. (I dati non comprendono le cifre di dicembre, in quanto la frontiera tra la Germania e l'Austria non è più una frontiera esterna Schengen dal 1° dicembre 1997).

[8] Numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera: 1.835 (1.234 nel 1996). Ciò corrisponde ad un aumento del 48%.

[9] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera: 103.418 (102.655 nel 1996). Ciò corrisponde ad un aumento dello 0,7%. (Per quanto concerne la frontiera tra la Germania e l'Austria, i dati non comprendono le cifre di dicembre in quanto tale frontiera non è più una frontiera esterna Schengen dal 1° dicembre 1997).

[10] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera: 400.683 (163.139 nel 1996). Ciò corrisponde ad un aumento del 146% circa.

tuttora sottoposta a controllo, vi sono potenziali immigranti illegali che tentano di raggiungere Ceuta e Melilla per proseguire il loro viaggio in direzione dei vari Stati Schengen di destinazione. Si tratta, in particolare, di cittadini algerini e di Stati a sud del Sahara.

L'accordo di riammissione concluso tra la Spagna ed il Marocco continua ad essere inefficace per via della mancanza di cooperazione da parte delle autorità di frontiera marocchine. Sono stati tuttavia compiuti notevoli sforzi. Grazie alla trasmissione alle autorità marocchine di fotografie, di conversazioni registrate su video e di documenti personali di ogni tipo, è stato comunque possibile procedere al riconoscimento ed alla riammissione di tali cittadini di Stati a sud del Sahara. E' stata così ottenuta una risposta positiva per 23 stranieri.

- frontiera franco-italiana.

  La Francia constata un preoccupante aumento dei provvedimenti di non ammissione e delle intercettazioni in prossimità della frontiera [11].

  Praticamente inesistente in Francia fino alla fine del 1° trimestre del 1996, l'immigrazione illegale di persone di etnia curda ha registrato da allora un forte aumento. Si tratta di un fenomeno che interessa non solo la Francia ma anche altri Stati membri dell'Unione europea nella qualità di paesi di transito e/o di destinazione. Il flusso migratorio di cittadini provenienti da Stati dell'altipiano del Kurdistan (cittadini turchi, iraniani e soprattutto iracheni) è aumentato a dismisura nel 1997[12]. Esso ha la sua principale origine nel nord dell'Iraq (territorio iracheno dell'altipiano curdo abitato da una parte della minoranza curda).

[11] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera: 13.864 (9.450 nel 1996). Ciò corrisponde ad un aumento del 47% circa. (I dati non comprendono le cifre di novembre e di dicembre in quanto la frontiera tra la Francia e l'Italia non è più una frontiera esterna Schengen dal 26 ottobre 1997).

[12] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente in provenienza dall'Iraq, dall'Iran e dalla Turchia: 5.568 (Iraq: 4.866, Iran: 41, Turchia: 657). Nello stesso periodo sono stati adottati provvedimenti di riammissione verso l'Italia nei confronti di 5.248 di tali persone (Iraq: 4.744, Iran: 19, Turchia: 485).
Osservazione: i dati statistici raccolti dalla Francia non riguardano la regione di provenienza (Kurdistan), bensì la cittadinanza degli stranieri interessati (in prevalenza irachena, iraniana e turca).

Tale migrazione, imputabile alle guerre larvate in corso da qualche anno tra l'etnia curda ed i paesi in cui si è insediata (Iran, Iraq, Turchia), è composta in gran parte di uomini di età compresa tra i 20 ed i 35 anni che, secondo le loro dichiarazioni, versano dai 1.000 ai 2.500 $ a favoreggiatori professionisti. Attraversando l'Adriatico in nave, i clandestini raggiungono il porto di Bari (Italia), dove entrano illegalmente in Italia per proseguire fino alla frontiera franco-italiana.

In Francia, tale flusso migratorio si è manifestato principalmente sull'asse ferroviario Ventimiglia-Strasburgo. Si è invece manifestato in misura minore sulle strade a destinazione della Germania, ma anche della Gran Bretagna e dei Paesi Bassi. Alla fine del 1996 e soprattutto nel 1997, tale flusso ha assunto le dimensioni di un vero e proprio esodo.

Una mobilitazione dei servizi di controllo in reazione a tale inquietante crescita della pressione migratoria curda rilevata alle frontiere francesi e dai suoi partner, ha consentito alla DICCILEC di scoprire l'esistenza di reti particolarmente ben strutturate, guidate generalmente da favoreggiatori professionisti[13] della stessa origine etnica degli immigranti ed operanti sia nei paesi di provenienza (Turchia, Iraq, ecc.), che in quelli di destinazione (Italia, Germania, Francia, Gran Bretagna, ecc.).

- <u>frontiera franco-svizzera.</u>

  Malgrado una leggera distensione, a tale frontiera si continua a rilevare una forte pressione migratoria[14] dovuta principalmente a flussi migratori provenienti dall'ex Iugoslavia (1.233 provvedimenti di non ammissione), ma anche dalla Turchia (558), dal Marocco (439) e dalla Tunisia (265).

- <u>frontiera franco-britannica (tunnel della Manica).</u>

  La Francia continua a constatare un forte afflusso di immigranti clandestini

[13] Numero di favoreggiatori arrestati: 37 (Iraq: 7, Turchia: 30).

[14] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera: 8.407 (9.429 nel 1996). Ciò corrisponde ad una diminuzione del 10% circa.

che dalla Gran Bretagna tentano di raggiungere il territorio Schengen. Il numero di casi è tuttavia diminuito notevolmente[15].

- frontiera austro-ungarica.
  Per via della sua posizione geografica, il tratto di frontiera con l'Ungheria (situato direttamente lungo una ramificazione della "Rotta dei Balcani") costituisce da anni - così anche nel 1997 - il tratto della frontiera federale austriaca maggiormente interessato dai flussi migratori[16].

- frontiera austro-ceca.
  Nella seconda metà del 1997 sono stati intercettati, con una certa regolarità, gruppi importanti di rumeni illegali[17]. Va rilevata anche una rafforzata alternanza tra la frontiera austro-ceca e la frontiera ceco-tedesca: gli immigrati clandestini hanno spesso reagito con prontezza al rafforzamento o alle modifiche intervenuti nel controllo spostandosi in altri tratti dell'una o dell'altra frontiera.

- frontiera austro-slovacca.
  La frontiera austro-slovacca ha una lunghezza alquanto ridotta (106,7 km) rispetto all'intera frontiera, per cui vi si rileva un'immigrazione illegale relativamente limitata. Essendo inoltre apparso necessario migliorare la cooperazione in particolare nel settore dell'immigrazione clandestina e in altri settori di polizia di frontiera, sono stati avviati i lavori preparatori tesi al distacco di un funzionario di collegamento per questioni di polizia di frontiera e di polizia giudiziaria presso l'ambasciata austriaca a Bratislava.

---

[15] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera: 1.354 (2.068 nel 1996). Ciò corrisponde ad una diminuzione del 34,5%.

[16] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera in tutto il 1997: 14.727. Ciò corrisponde ad un aumento del 10%. (dati comunicati, su richiesta, dalla delegazione austriaca; quelli relativi alle intercettazioni in prossimità della frontiera sono basati su dati CIREFI; la Convenzione di Schengen è stata tuttavia messa in applicazione in Austria il 1° dicembre 1997).

[17] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità delle frontiere dell'Austria con la Repubblica ceca e con la Repubblica slovacca nel mese di dicembre 1997: 1.396 (finora i dati statistici CIREFI sono stati ordinati per Land, è per questa ragione che le frontiere con la Repubblica ceca e con quella slovacca vanno prese in considerazione insieme).

- frontiera austro-slovena.
  Rispetto alle altre frontiere questo è il tratto della frontiera esterna Schengen dell'Austria meno colpito[18]. Solo elemento di rilievo è il fatto che – a quanto pare in risposta al rafforzamento dei controlli e delle misure di sorveglianza alla frontiera austro-ungarica – nel corso del 1997 vi sia stata una maggiore tendenza ad immigrare illegalmente dall'Ungheria in Slovenia e in altri Stati dello spazio Schengen.

  Da un punto di vista statistico, nel 1997 la pressione migratoria alle frontiere esterne austriache è aumentata[19].

- frontiera italo-austriaca.
  Questa frontiera è stata particolarmente colpita dall'immigrazione illegale di cittadini dell'Europa orientale, in generale, e soprattutto di cittadini rumeni.

- frontiera italo-slovena.
  L'Italia ha rilevato anche qui il fenomeno dell'ingresso illegale di persone provenienti dall'Europa orientale (soprattutto dalla Romania).

- frontiera tra la Grecia e la Turchia.
  Secondo la Grecia, l'immigrazione a questa frontiera pone problemi soprattutto perché a causa dell'atteggiamento della Turchia non è stato finora possibile concludere un accordo di riammissione con tale paese.

[18] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera nel mese di dicembre 1997: 1.012 (dati basati su statistiche CIREFI).

[19] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera in tutto il 1997: 64.742. Ciò corrisponde ad un aumento del 10%. (dati comunicati, su richiesta, dalla delegazione austriaca; quelli relativi alle intercettazioni in prossimità della frontiera sono basati su rilevamenti CIREFI; la Convenzione di Schengen è stata tuttavia messa in applicazione in Austria il 1° dicembre 1997).

- frontiera tra la Grecia e la Bulgaria.
  La Grecia non segnala problemi di rilievo.

- frontiera tra la Grecia e l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia (FYROM).
  La Grecia non segnala problemi di rilievo.

4.1.2 Misure adottate dagli Stati Schengen

Gli Stati Schengen con frontiere esterne terrestri hanno prodotto sforzi notevoli al fine di raggiungere uno standard di controllo sufficientemente alto alle precitate frontiere. Durante il periodo coperto dalla relazione, alcuni Stati hanno proceduto a modifiche organizzative e strutturali delle loro autorità di frontiera, al fine di reagire così alle nuove esigenze e di rimediare ai deficit rilevati.

Nel 1997 la Germania ha, per esempio, riordinato completamente la struttura organizzativa del *Bundesgrenzschutz* (Guardia federale di frontiera) alla sua frontiera orientale ed ha creato complessivamente 97 uffici lungo tutta la linea di frontiera in cui operano in totale circa 7.000 funzionari. Sono state inoltre create 5 unità investigative, cui sono stati assegnati 300 funzionari, specializzate nella criminalità organizzata legata all'immigrazione illegale ed operanti in modo discreto. L'equipaggiamento tecnico – rilevatori di CO_2, apparecchi per la visione notturna, apparecchi per l'intercettazione di documenti falsi o falsificati, fuoristrada, elicotteri, ecc. - è stato modernizzato e potenziato. Nel 1997 si disponeva inoltre, alla frontiera orientale tedesca, di circa 130 cani addestrati. Anche vari altri Stati Schengen hanno dato notizia di trasferimenti di personale in funzione della situazione e del potenziamento dell'equipaggiamento tecnico, senza che fosse tuttavia possibile quantificare tali misure in ogni singolo caso.

Oltre a realizzarne di nuove, nel 1997 sono stati effettuati lavori di ristrutturazione e di ampliamento delle installazioni di controllo alle frontiere esterne Schengen. Tra l'altro, sono state create apposite aree di parcheggio e cabine ai fini del rapido disbrigo delle formalità di frontiera. In particolare, si è proceduto ad un adattamento delle infrastrutture per il disbrigo delle formalità di frontiera e di controllo ai più elevati requisiti di sicurezza ai fini della prevenzione del traffico illegale di autoveicoli, per esempio installando dispositivi d'immobilizzazione di veicoli (*cat's claws*) collocati nel fondo stradale ed attivati, in caso di necessità, per agire sui pneumatici.

L'Austria ha cominciato ad organizzare una sorveglianza ed un controllo di frontiera conformi a Schengen dal 1° maggio 1995. Grazie ad un potenziamento sistematico del personale, si è giunti ad un organico, al 1° luglio 1997, che conta 2.538 agenti appositamente formati ed appartenenti al servizio di frontiera della Gendarmeria federale; a questi si aggiungono 823 agenti delle dogane, 95 appartenenti alla polizia federale (Danubio), circa 100 funzionari con funzioni direttive e 1.950 soldati con funzioni di supporto. Alla data dell'applicazione della Convenzione, il 1° dicembre 1997, l'organico era composto di 5.551 unità incaricate dell'assolvimento di compiti di controllo e di sorveglianza delle frontiere. Grazie ad un ulteriore potenziamento del personale è stato possibile portare l'organico, entro il 31 dicembre 1997, a 5.800 unità.

Oltre alle misure relative all'organico, sono stati investiti anche circa 3 miliardi di scellini nel settore infrastrutturale. Grazie a tale stanziamento sono stati aperti 31 nuovi uffici del servizio di frontiera della Gendarmeria federale, 39 posti di sorveglianza lungo tutta la frontiera esterna Schengen ed acquistati rilevatori di CO^2, mirini per visione notturna, apparecchiatura per la lettura dei passaporti, rilevatori di vani, mirini ad immagine termica fissi e mobili, DOCU-box, ecc..

Il piano di potenziamento è stato ulteriormente sviluppato dal momento dell'effettiva applicazione, mediante l'utilizzo di elicotteri del Ministero federale della difesa nell'ambito di operazioni su vasta scala e come ulteriore mezzo di sorveglianza delle frontiere verdi, in particolare nelle ore notturne e con l'ausilio di mirini ad immagine termica; è inoltre previsto l'acquisto di altro materiale in funzione delle disponibilità finanziarie.

Sono stati appositamente predisposti anche i valichi di frontiera; grazie alla creazione di apposite corsie e aree distinte per l'ispezione di camion è stato possibile consentire insieme scorrevolezza e rispetto dei testi convenzionali Schengen nell'esecuzione dei controlli di frontiera.

L'obiettivo prioritario della Spagna, per quanto concerne la situazione descritta in relazione alla frontiera tra la Spagna ed il Marocco, è quello di rendere impenetrabili le frontiere sia a Ceuta che a Melilla. A tal fine sono stati eretti recinti metallici paralleli di circa 2,5 m di altezza, separati da una strada

asfaltata di una larghezza pari a 3-4 metri. Il recinto situato lungo la frontiera con il Marocco è inoltre fiancheggiato, dal lato della strada, da un reticolato di

- FC olandesi in Germania
- FC austriaci in Germania (senza compiti specifici di polizia di frontiera).

- l'esecuzione concertata di operazioni di controllo

- l'istituzionalizzazione dello scambio d'informazioni, al fine di elaborare un quadro della situazione relativo ai flussi di profughi provenienti dall'Albania e dall'Iraq.

Tutti gli Stati Schengen hanno partecipato alla definizione del progetto pilota "Rotte – Immigrazione illegale" nonché alla sua comune esecuzione. Scopo di tale progetto era quello di eseguire, nell'intero territorio Schengen, operazioni di controllo concertate ed incentrate su determinate, specifiche vie di comunicazione, ai fini della lotta all'immigrazione illegale ed alle reti organizzate che la favoriscono. Tali operazioni avevano nel contempo come scopo quello di produrre un effetto deterrente e di acquisire nuovi elementi conoscitivi in materia di immigrazione illegale, favoreggiatori e rotte dell'immigrazione illegale. Il progetto pilota è stato attuato dal 15 al 17 ottobre 1998. Non è stata ancora effettuata una valutazione degli *high impact operations*.

4.2 Aeroporti

4.2.1 Problemi rilevati dagli Stati Schengen negli aeroporti

Malgrado una leggera diminuzione, anche gli aeroporti che costituiscono frontiere esterne sono stati confrontati nel 1997 al problema dell'immigrazione illegale[21].
Il fenomeno delle singole persone che tentano di entrare nel territorio Schengen come passeggeri di un volo di linea o di un volo charter utilizzando documenti di viaggio falsi o falsificati o visti falsificati, è conosciuto da tempo. Al riguardo si è avuto modo di rilevare che tali persone non giungono quasi mai direttamente nello Stato di asserita destinazione, ma privilegiano rotte che prevedono scali di transito in altri Stati membri, eventualmente con coincidenze che lasciano brevi margini di tempo, in modo da sollecitare un controllo meno fiscale.

[21] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera: 25.842 (25.607 nel 1996). Ciò corrisponde ad un aumento dello 0,92%.
Osservazione: le cifre di raffronto italiane relative al 1996 non sono state comunicate.

Nel 1997 sono state inoltre rilevate nuove forme d'immigrazione. I Paesi Bassi hanno così segnalato più volte l'arrivo di voli provenienti in particolare dall'Asia centrale ed orientale i cui passeggeri erano in gran parte immigranti clandestini.
Oltre al Belgio vi sono anche altri Stati che hanno rilevato un aumento dei tentativi d'ingresso illegale attraverso aeroporti minori.

4.2.2 Misure adottate dagli Stati Schengen

Determinante per l'efficacia dei controlli è la misura in cui si riesce ad assicurare la separazione dei flussi di passeggeri intra ed extra Schengen. E' solo grazie ad una tale separazione che è possibile garantire la ferma intercettazione di persone non autorizzate all'ingresso ed un loro efficace allontanamento. Per questo motivo, nel periodo in esame vari Stati hanno modificato le infrastrutture in singoli aeroporti al fine di consentire una separazione efficace dei flussi di passeggeri.
Negli aeroporti austriaci sono stati così installati provvisoriamente gli impianti di separazione conformi alle disposizioni Schengen.
Anche in Italia, tra le principali misure adottate per garantire l'efficienza dei controlli di frontiera, si è proceduto alla ristrutturazione degli aeroporti che prevedono collegamenti con Paesi extra Schengen, in modo da assicurare l'integrale separazione dei flussi.

Anche laddove sono già stati realizzati gli adattamenti infrastrutturali richiesti, sono stati in parte effettuati controlli supplementari all'ingresso spesso già nell'aereo, prima ancora che i passeggeri sbarcassero. Ciò è avvenuto in particolare nel caso di voli provenienti da "aree a rischio" conosciute.
Malgrado il fatto che nell'aeroporto olandese di Schiphol ci sia una rigorosa separazione tra passeggeri intra ed extra Schengen, vi si procede spesso a controlli dei passaporti alle porte degli aerei (c.d. *gatecheck*). Nel 1997 sono stati effettuati mensilmente in media 700 *gatecheck*. I voli sottoposti a tali controlli provenivano prevalentemente da regioni a rischio conosciute.

In vari Stati Schengen sono stati intensificati i controlli documentali. Negli aeroporti italiani sono state istituite delle squadre di esperti in materia di falso documentale dotate di apposite strumentazioni tecniche. Anche in

Spagna sono stati potenziati i mezzi tecnici ai fini dell'intercettazione di falsi documentali, malgrado il fatto che i bilanci preventivi non abbiano consentito di installare un *photophone* nei quattro principali aeroporti spagnoli; si tenterà di concretizzare tale progetto nel corrente anno. Sono stati introdotti, con ottimi risultati, controlli dei passeggeri in prossimità dell'aereo, nonostante le iniziali reticenze dei vettori, i quali ritenevano che recassero un notevole pregiudizio ai loro interessi. Tale procedura ha consentito di ottenere considerevoli risultati e di ridurre sensibilmente il numero di domande di asilo in frontiera.

Procedure particolarmente efficaci ai fini della lotta all'immigrazione illegale nello spazio Schengen sono costituite da misure adottate già nei Paesi di provenienza o di transito come, per esempio, i c.d. "*pre-boarding-checks*" e la consulenza in materia di documenti. Già nell'aeroporto di partenza situato in uno Stato terzo, il personale locale delle autorità e/o delle compagnie aeree preposto ai controlli è assistito da esperti degli Stati Schengen, al fine di reperire documenti falsi e di impedire l'ingresso nel territorio Schengen di potenziali immigrati illegali già prima della partenza.

Frequente è l'invio di esperti da parte dei Paesi Bassi e della Germania. Funzionari tedeschi sono stati inviati per circa 3 mesi in vari Stati africani (p.e. Kenya e Nigeria) o asiatici (p.e. Thailandia, India, Pakistan e Singapore), o sono stati inviati all'estero per pochi giorni al fine di far fronte a situazioni specifiche (p.e. Albania e Turchia).
Funzionari olandesi sono stati impiegati, nel 1997, negli aeroporti di Karachi, Lomé ed Abidjan come consulenti in materia di documenti per documenti di viaggio (*pre-boarding-checks*) ed hanno proceduto alla formazione del personale di varie compagnie aeree a Bangkok, Pechino, Guangzhou ed Istanbul, nel settore del riconoscimento di documenti di viaggio falsi o falsificati.

I Paesi Bassi hanno inoltre effettuato c.d. visite di orientamento negli aeroporti di Pechino, Guanzhou, Lagos, Karachi, Dubai, Amman, Cairo, Istanbul, Almaty, Kiev e Odessa. In tale ambito sono stati stabiliti contatti con le autorità locali e con rappresentanti delle compagnie aeree per discutere della problematica dei passeggeri inammissibili e sensibilizzarli a tale problematica. Nei precitati

aeroporti è stato inoltre verificato quali misure supplementari (da adottare sul posto) potrebbero contribuire a contrastare il trasporto di passeggeri non autorizzati all'ingresso.

Anche per i voli della AUSTRIAN AIRLINES provenienti da Ankara, Istanbul, Cairo, Amman, Teheran, Tirana e Odessa a destinazione di Vienna, sono stati effettuati *pre-boarding-checks* da personale delle unità operative della Gendarmeria austriaca.

4.3 Frontiere marittime

4.3.1 Problemi rilevati dagli Stati Schengen

Gli Stati Schengen hanno purtroppo constatato una forte pressione migratoria anche alle frontiere esterne marittime. Particolarmente colpite sono state le frontiere marittime dell'Italia[22] e della Grecia[23] che sono divenute frontiere esterne Schengen nel corso degli ultimi tre mesi del 1997.

La rotta maggiormente utilizzata nel 1997 è stata quella che porta agli Stati Schengen dell'Europa centrale e settentrionale transitando per l'Iran, l'Iraq, la Turchia, la Grecia, l'Italia e la Francia. Nella maggior parte dei casi, gli immigrati clandestini hanno attraversato le frontiere esterne marittime Schengen in provenienza dalla Turchia a destinazione della Grecia o, attraversando acque internazionali, hanno proseguito il loro viaggio a destinazione dell'Italia (rotta principale: Patrasso-Bari). Una seconda rotta marittima, che tuttavia ha gradualmente perso d'importanza nel corso del 1997, portava dall'Albania alle frontiere marittime italiane e così nel territorio Schengen.

Gli Stati Schengen hanno continuato a registrare casi d'immigrazione illegale anche alle altre frontiere esterne marittime. Il numero di persone intercettate è stato tuttavia proporzionalmente basso[24] e il quadro della situazione non omogeneo. Nel 1997 è stato comunque rilevato un numero d'ingressi illegali

---

[22] L'Italia non ha trasmesso dati relativi alle frontiere marittime, in quanto la piena applicazione della Convenzione in detti settori di frontiera ha avuto inizio il 1° aprile 1998.

[23] Totale dei provvedimenti di non ammissione e del numero di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera in tutto il 1997: 8.072 (9.284 nel 1996). Ciò corrisponde ad una diminuzione del 13%. (Va tenuto presente che la Convenzione di Schengen è stata messa in applicazione in Grecia solo l'8 dicembre 1997).

[24] Numero totale di provvedimenti di non ammissione e di stranieri entrati illegalmente intercettati in prossimità della frontiera: 7.775 (6.569 nel 1996). Ciò corrisponde ad un aumento del 18% circa.

che non è affatto trascurabile. Non è stato tuttavia possibile individuare rotte utilizzate dalle reti organizzate/dall'immigrazione illegale in senso stretto.

Seguono, per concludere, due esempi di situazioni problematiche rilevate da vari Stati:

- In particolare la Spagna ha segnalato un notevole aumento del numero di c.d. "passeggeri clandestini" intercettati soprattutto a bordo di navi mercantili.

- Gli Stati che costituiscono tradizionali destinazioni di navi da crociera, hanno purtroppo constatato ogni volta la presenza a bordo di tali navi di un numero elevato di stranieri sprovvisti del visto necessario.

4.3.2 Misure adottate dagli Stati Schengen

Un elemento fondamentale è costituito dall'esecuzione e dal rafforzamento delle misure di controllo di polizia alle frontiere marittime, ma anche aeree e terrestri. Al fine di adempiere le condizioni previste per la messa in applicazione della Convenzione di Schengen e a seguito dell'arrivo delle due navi cariche di rifugiati "Cometa" e "Ararat", è stata in particolare l'Italia ad adottare notevoli misure organizzative volte a conseguire una maggiore efficacia ed un miglioramento della cooperazione tra le autorità preposte al controllo delle frontiere esterne marittime. Concretamente si è proceduto al trasferimento di organico, alla semplificazione dei canali informativi ed al miglioramento del materiale in dotazione.

La Spagna ha messo a punto un progetto operativo teso a migliorare il controllo delle frontiere blu, in particolare della frontiera a sud (situata nel raggio d'azione delle reti organizzate che favoriscono l'immigrazione illegale ed utilizzata dalle stesse), che consentirà di effettuare, a partire dall'inizio del prossimo anno, un lavoro di prevenzione molto più efficace. Tale progetto prevede l'assegnazione a personale specializzato di veicoli perfettamente equipaggiati con mezzi tecnici di comunicazione, con sistemi informatici e con apparecchiature per l'intercettazione di documenti falsi o falsificati, al fine di effettuare controlli sistematici nei porti per pescherecci e turistici; è infatti emerso che tali vie sono utilizzate dalle reti organizzate per introdurre passeggeri clandestini nello spazio Schengen.

Secondo la Spagna, il controllo delle navi mercantili e delle navi passeggeri è soddisfacente. E' stato rilevato un aumento del numero di passeggeri

clandestini intercettati. Il controllo di tali persone è sempre più rigoroso; al fine di evitare che si rendano irreperibili o lascino la nave con l'eventuale complicità del capitano della nave o di membri dell'equipaggio, gli armatori o i sensali marittimi hanno infatti l'obbligo di far ricorso a servizi di sicurezza per tutta la durata della permanenza della nave nel porto. Se un passeggero clandestino si rende irreperibile grazie all'intervento doloso o colposo dell'equipaggio vengono inflitte sanzioni pecuniarie fino ad un importo di 25.000.000 ESP.

L'aumento del numero di intercettazioni e il conseguente parziale spostamento su altre rotte da parte delle reti organizzate legate all'immigrazione illegale, dimostrano che le misure adottate costituiscono l'approccio giusto. L'efficacia di tali misure è stata rafforzata dal concomitante scambio d'informazioni con gli altri Stati Schengen (in particolare tramite funzionari di collegamento).

Ciononostante va rilevato, per il 1997, che nel complesso non vi sono motivi che autorizzino ad abbassare la guardia alle "frontiere blu". Proprio alle frontiere esterne marittime particolarmente problematiche rimane pertanto ancora molto da fare, a seconda della situazione locale, al fine di potervi contrastare efficacemente l'immigrazione illegale.

Attualmente si sta valutando fino a che punto è necessario un modo di procedere uniforme degli Stati Schengen in materia. In tale contesto, le misure da adottare debbono essere:

- prevenzione nei porti di partenza, impedendo efficacemente alle navi cariche di immigrati clandestini di salpare,
- formazione di pattuglie comuni alle frontiere esterne marittime e
- fermo rimpatrio di persone entrate illegalmente.

Una nota positiva è costituita dal fatto che nel 1997 si è allargata la cerchia degli utenti del sistema EISICS (*European Information System of Immigration Control at Seaports*), introdotto volontariamente da vari Stati Schengen e che ha consentito di ottimizzare e semplificare lo scambio di dati relativi ai passeggeri ed all'equipaggio tra le autorità dei porti di partenza e di destinazione. Oltre ai principali porti francesi, belgi, olandesi e tedeschi, seguono ora la procedura EISICS anche varie autorità portuali portoghesi e spagnole.

5. Problemi particolarmente frequenti in sede di esecuzione dei controlli di frontiera

5.1 Situazioni rilevate dagli Stati Schengen

a) I funzionari preposti ai controlli continuano a constatare che gli stranieri sono spesso sprovvisti del timbro d'ingresso o di uscita che in realtà avrebbe dovuto essere apposto sui loro documenti di viaggio. Ciò rende molto più difficile verificare la data d'ingresso, la durata del soggiorno nel territorio Schengen, il numero di possibili ingressi ed uscite effettuati nel frattempo, ecc.

b) L'aumento dei diversi tipi di titoli di soggiorno rilasciati dagli Stati Schengen (attualmente più di 150) fa sì che per i funzionari preposti ai controlli è sempre più difficile mantenere una visione d'insieme ed eseguire un controllo documentale.

c) Quando in sede di controllo viene individuata una persona segnalata nel Sistema d'Informazione Schengen (SIS), è spesso necessario ottenere informazioni supplementari al fine di chiarire la situazione. Il termine di risposta alle corrispondenti richieste è spesso sproporzionatamente lungo.

d) Non di rado il personale preposto ai controlli è confrontato alla situazione in cui uno straniero in possesso di un titolo di soggiorno nazionale di uno Stato Schengen è, nel contempo, segnalato nel SIS ai fini della ammissione da un altro Stato Schengen.

5.2 Corrispondenti misure adottate dagli Stati Schengen

a) Le delegazioni hanno dato istruzione alle loro autorità di polizia di frontiera di fare in modo che i timbri vengano effettivamente apposti.

b) Gli Stati Schengen hanno deciso di raccogliere i modelli di tutti i documenti di viaggio e titoli di soggiorno nazionali e di fornirne copia alle rispettive autorità di polizia di frontiera.
La compilazione della raccolta è in pieno svolgimento; varie delegazioni

hanno già trasmesso modelli dei loro documenti al Segretariato Schengen.

c) Gli Stati Schengen si propongono di rimediare a tale inconveniente ottimizzando gli aspetti tecnici ed organizzativi.

d) Gli organi Schengen competenti hanno raggiunto l'accordo di principio secondo cui lo straniero in questione può transitare attraverso lo Stato per il quale è in possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità.

6. Conclusioni

Dopo quasi tre anni di applicazione della Convenzione di Schengen, si constata che le misure adottate dagli Stati Schengen consentono essenzialmente di garantire una sufficiente efficacia dei controlli alle frontiere esterne. Sono stati profusi notevoli sforzi ai fini della lotta all'immigrazione illegale ed alle reti organizzate che la favoriscono. In taluni casi permangono tuttavia considerevoli deficit che gli Stati interessati devono assolutamente eliminare quanto prima possibile.

E' inoltre chiaro che finora la cooperazione Schengen ai fini della protezione delle frontiere esterne ha avuto prevalentemente un carattere reattivo nella gestione di situazioni di crisi e che in taluni casi adotta misure di lotta concertate con un certo ritardo. Ai fini di un'efficace protezione delle frontiere esterne, in futuro sarà pertanto necessario individuare quanto prima possibile i problemi e le situazioni di crisi emergenti e sviluppare in tempo utile strategie a carattere preventivo. A tal fine è indispensabile una previdente, integrata analisi dei problemi con utilizzo di tutte le fonti d'informazione disponibili.

7. Raccomandazioni

E' indubbio che anche in futuro l'attuazione di misure esecutive sarà di esclusiva competenza e responsabilità dei singoli Stati Schengen. Questi ultimi sono tuttavia tenuti ad adottare tutte le misure necessarie al fine di proteggere la comunità Schengen da pericoli connessi con le frontiere esterne.

Al fine di rafforzare la cooperazione tra gli Stati Schengen, i gruppi Schengen dovrebbero procedere a lavori preparatori in particolare nei seguenti settori:

- progettazione di operazioni concertate ai fini della lotta all'immigrazione illegale,
- distacco coordinato, per quanto possibile, di funzionari di collegamento in Stati di provenienza e di transito dell'immigrazione illegale,
- azione coordinata degli Stati Schengen nell'ambito della consulenza in materia di documenti e di *pre-boarding-check* in Stati terzi,
- definizione di meccanismi ai fini dello scambio di esperienze in materia di formazione e di aggiornamento del personale preposto ai controlli di enti statali e privati,
- incentivazione delle attività negoziali ai fini della conclusione di accordi di riammissione con Stati terzi, in particolare con quelli considerati come Stati di provenienza o di transito problematici,
- ulteriore sviluppo delle modalità di controllo del traffico marittimo,
- in conformità del diritto nazionale, identificazione più completa possibile di ogni straniero entrato irregolarmente,
- immediato rimpatrio degli stranieri entrati irregolarmente nel territorio Schengen, nella misura in cui non vi sia un diritto alla permanenza,
- massimo utilizzo del sistema EURODAC,
- coinvolgimento di EUROPOL e CIREFI nelle attività di Schengen nel quadro delle possibilità giuridiche ed effettive.

Allegato della relazione annuale frontiere esterne 1997

Osservazioni preliminari sulle statistiche:

Come tutti i dati statistici, anche quelli contenuti nella presente relazione sono influenzati da vari fattori che rendono necessario un approccio differenziato. A titolo esemplificativo si citano i seguenti aspetti:

1. I dati statistici hanno, in principio, lo scopo di delineare un quadro che sia il più accurato possibile della situazione alle frontiere esterne Schengen per quanto concerne l'immigrazione illegale. Essi non si riferiscono ad altre forme di criminalità transfrontaliera come, per esempio, il traffico di oggetti rubati o di stupefacenti illegali. Non offrono pertanto un "quadro globale" della situazione alle frontiere, ma riguardano solo un settore specifico, ancorché molto importante.

2. I dati statistici sono basati solo su casi d'immigrazione illegale venuti a conoscenza delle autorità preposte ai controlli di frontiera. E' pertanto presumibile che vi sia, contestualmente, un'importante "zona d'ombra".

3. L'immigrazione illegale costituisce un c.d. "delitto di controllo".
   Il rilevamento di casi d'immigrazione illegale corrisponde in larga parte all'intensità delle misure di controllo nazionali. Un numero ridotto di casi non significa pertanto necessariamente che non vi sia immigrazione illegale.

4. La qualità dei dati statistici dipende dalla procedura di comunicazione seguita dai servizi competenti, ma anche dalle modalità di raccolta dei dati.

5. I dati statistici sono condizionati dal fatto che non tutti gli Stati Schengen utilizzano gli stessi termini per esprimere concetti identici (p.e. "favoreggiatore", "respingimento", "espulsione", "zona in prossimità della frontiera").

Conclusione:

I dati statistici qui allegati non possono essere considerati nel loro significato come assolutamente affidabili. Forniscono tuttavia indicazioni adeguate ai fini di una valutazione generale della situazione migratoria alle frontiere esterne terrestri, marittime ed aeree dello spazio Schengen.

4) Protocollo sull'integrazione dell' acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,
RILEVANDO che gli accordi relativi all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni firmati da alcuni Stati membri dell'Unione europea a Schengen il 14 giugno 1985 e il 19 giugno 1990; gli accordi connessi e le norme adottate sulla base dei suddetti accordi mirano a promuovere l'integrazione europea e, in particolare, a consentire all'Unione europea di trasformarsi più rapidamente in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, DESIDEROSI di incorporare gli accordi e le norme summenzionati nel quadro dell'Unione europea,
CONFERMANDO che le disposizioni dell' acquis di Schengen sono applicabili solo se e nella misura in cui essi sono compatibili con l'Unione e il diritto comunitario,
TENENDO CONTO della particolare posizione della Danimarca,
TENENDO CONTO del fatto che l'Irlanda e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord non sono parti dei suddetti accordi e non li hanno firmati; che dovrebbero tuttavia essere previste disposizioni per consentire a tali Stati di accettare, in tutto o in parte, le disposizioni di tali accordi,
RICONOSCENDO che, pertanto, è necessario avvalersi delle disposizioni del trattato sull'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità; europea relative ad una cooperazione rafforzata tra alcuni Stati membri e che a tali disposizioni si dovrebbe fare ricorso solo in ultima istanza,
TENENDO CONTO della necessità di mantenere un rapporto speciale con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia, Stati che hanno entrambi confermato la loro intenzione di essere vincolati dalle disposizioni summenzionate, in base all'accordo firmato a Lussemburgo il 19 dicembre 1996,
HANNO CONVENUTO le seguenti disposizioni, che sono allegate al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea,

Articolo 1
Il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, firmatari degli accordi di Schengen, sono autorizzati a instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel campo di applicazione ditali accordi e delle disposizioni collegate, quali sono elencati nell'allegato del presente protocollo, in prosieguo denominato "acquis" di Schengen. Tale cooperazione è realizzata nell'ambito istituzionale e giuridico dell'Unione europea e nel rispetto delle pertinenti disposizioni del trattato sull' Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea.

Articolo 2
1. A decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, l' "acquis" di Schengen, incluse le decisioni del Comitato esecutivo istituito dagli accordi di Schengen che sono state adottate anteriormente a tale data, si applica immediatamente ai tredici Stati membri di cui all'articolo 1, fatte salve le disposizioni del paragrafo 2 del presente articolo. A decorrere dalla medesima data, il Consiglio si sostituirà al suddetto Comitato

esecutivo.
Il Consiglio, deliberando all'unanimità; dei membri di cui all'articolo1, adotta le disposizioni necessarie per l'attuazione del presente paragrafo. Il Consiglio, deliberando all'unanimità determina, in base alle pertinenti disposizioni dei trattati, la base giuridica di ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l' "acquis" di Schengen.
Relativamente a tali disposizioni e decisioni e in base a detta determinazione delle basi giuridiche, la Corte di giustizia delle Comunità europee esercita le competenze conferitele dalle pertinenti disposizioni applicabili dei trattati. La Corte di giustizia non è comunque competente per quanto concerne le misure e le decisioni relative al mantenimento dell'ordine pubblico e alla salvaguardia della sicurezza interna.
Fino all'adozione delle misure di cui sopra e fatto salvo l'articolo 5,paragrafo 2, le disposizioni o decisioni che costituiscono l' "acquis"di Schengen sono considerate atti fondati sul titolo VI del trattato sull'Unione europea.

3. Le disposizioni del paragrafo 1 si applicano agli Stati membri che hanno firmato protocolli di adesione agli accordi di Schengen a decorrere dalle date stabilite dal Consiglio, che delibera all'unanimità; dei Membri di cui all'articolo 1, a meno che le condizioni per l'adesione di uno di tali Stati all' "acquis" di Schengen siano soddisfatte prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam.

Articolo 3

A seguito della determinazione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, la Danimarca mantiene rispetto agli altri firmatari degli accordi di Schengen gli stessi diritti e gli stessi obblighi che aveva anteriormente a detta determinazione per quanto concerne le parti dell' "acquis" di Schengen la cui base giuridica è individuata nel titolo III bis del trattato che istituisce la Comunità; europea.
Per quanto attiene alle parti dell' "acquis" di Schengen la cui base giuridica è individuata nel titolo VI del trattato sull'Unione europea, la Danimarca mantiene gli stessi diritti e gli stessi obblighi degli altri firmatari degli accordi di Schengen.

Articolo 4

L'Irlanda e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, i quali non sono vincolati dall' "acquis" di Schengen, possono, in qualsiasi momento, chiedere di partecipare, in tutto o in parte, alle disposizioni di detto"acquis"
Il Consiglio decide in merito a tale richiesta all'unanimità; dei suoi membri di cui all'articolo 1 e del rappresentante del governo dello Stato interessato.

Articolo 5

1. Le proposte e le iniziative che si baseranno sull' "acquis" di Schengen sono soggette alle pertinenti disposizioni dei trattati.
In tale contesto, laddove l'Irlanda o il Regno Unito, o entrambi, non abbiano notificato per iscritto al Presidente del Consiglio, entro un congruo periodo di tempo, che desiderano partecipare, l'autorizzazione di cui all'articolo 5 A del trattato che istituisce la Comunità; europea o all'articolo K.12 del trattato sull'Unione europea si considera concessa agli Stati membri di cui all'articolo 1 nonché; all'Irlanda e al Regno Unito, laddove uno di essi desideri partecipare ai settori di cooperazione in questione.

2. Le pertinenti disposizioni dei trattati di cui al paragrafo 1, primo comma, si

applicano anche nel caso in cui il Consiglio non abbia adottato le misure di cui all'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma.

Articolo 6

La Repubblica di Islanda e il Regno di Norvegia sono associati all'attuazione dell' "acquis" di Schengen e al suo ulteriore sviluppo, in base all'accordo firmato a Lussemburgo il 19 dicembre 1996. A tal fine vengono concordate procedure appropriate in un accordo che sarà; concluso con tali Stati dal Consiglio, che delibera all'unanimità; dei suoi membri di cui all'articlo 1. Tale accordo include disposizioni relative al contributo dell'Islanda e della Norvegia ad ogni conseguenza finanziaria derivante dall'attuazione del presente protocollo.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità;, conclude con l'Islanda e la Norvegia un accordo separato, al fine di stabilire i diritti e gli obblighi fra l'Irlanda e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, da un lato, e l'Islanda e la Norvegia, dall'altro, nei settori dell'"acquis" di Schengen che riguardano tali Stati.

Articolo 7

Il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, adotta le modalità ;relative all'integrazione del Segretariato Schengen nel Segretariato Generale del Consiglio.

Articolo 8

Ai fini dei negoziati relativi all'adesione di nuovi Stati membri all'Unione europea, l' "acquis" di Schengen e le ulteriori misure adottate dalle istituzioni nell'ambito del suo campo d'applicazione sono considerati un"acquis" che deve essere accettato integralmente da tutti gli Stati candidati all'adesione.

ALLEGATO ACQUIS DI SCHENGEN

L'accordo, firmato a Schengen il 14 giugno 1985, tra i Governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica francese, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.

2. La Convenzione, firmata a Schengen il 19 giugno 1990, tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo e il Regno dei Paesi Bassi, recante applicazione dell'accordo relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmato a Schengen il 14 giugno 1985, nonché; l'atto finale e le dichiarazioni comuni relativi.

3. I protocolli e gli accordi di adesione all'accordo del 1985 e la Convenzione di applicazione del 1990 con l'Italia (firmata a Parigi il 27 novembre 1990),la Spagna e il Portogallo (entrambe firmate a Bonn il 25 giugno 1991), la Grecia (firmata a Madrid il 6 novembre 1992), l'Austria (firmata a Bruxelles il28 aprile 1995) e la Danimarca, la Finlandia e la Svezia (tutte firmate a Lussemburgo il 19 dicembre 1996), con i relativi atti finali e dichiarazioni.

4. Le decisioni e le dichiarazioni adottate dal Comitato esecutivo istituito dalla Convenzione di applicazione del 1990, nonché gli atti per l'attuazione della Convenzione adottati dagli organi cui il Comitato esecutivo ha conferito poteri decisionali.

5) articoli rilevanti trattato di Amsterdam

TITOLO IV (ex titolo III bis)
VISTI, ASILO, IMMIGRAZIONE ED ALTRE POLITICHE CONNESSE CON LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE

Articolo 61 (ex articolo 73 I)
Allo scopo di istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il Consiglio adotta:

a) entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone a norma dell'articolo 14, insieme a misure di accompagnamento direttamente collegate in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione, a norma dell'articolo 62, paragrafi 2 e 3 e dell'articolo 63, paragrafo 1, lettera a) e paragrafo 2, lettera a), nonché misure per prevenire e combattere la criminalità a norma dell'articolo 31, lettera e) del trattato sull'Unione europea,
b) altre misure nei settori dell'asilo, dell'immigrazione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini dei paesi terzi, a norma dell'articolo 63,
c) misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile, come previsto all'articolo 65,
d) misure appropriate per incoraggiare e rafforzare la cooperazione amministrativa, come previsto all'articolo 66,
e) misure nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale volte ad assicurare alle persone un elevato livello di sicurezza mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità all'interno dell'Unione, in conformità alle disposizioni del trattato sull'Unione europea.

Articolo 62 (ex articolo 73 J)
Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam adotta:

1) misure volte a garantire, in conformità all'articolo 14, che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne;
2) misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, che definiscono:
   a) norme e procedure cui gli Stati membri devono attenersi per l'effettuazione di controlli sulle persone alle suddette frontiere,
   b) regole in materia di visti relativi a soggiorni previsti di durata non superiore a tre mesi, che comprendono:
      i) un elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e di quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo;
      ii) le procedure e condizioni per il rilascio dei visti da parte degli Stati membri;
      iii) un modello uniforme di visto;
      iv) norme relative a un visto uniforme;
3) misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei paesi terzi hanno libertà di

spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi.

Articolo 63 (ex articolo 73 K)

Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam adotta:

1) misure in materia di asilo, a norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, e degli altri trattati pertinenti, nei seguenti settori:
   a) criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri,
   b) norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri,
   c) norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di paesi terzi,
   d) norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato;
2) misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati nei seguenti settori:
   a) norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale,
   b) promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi;
3) misure in materia di politica dell'immigrazione nei seguenti settori:
   a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare,
   b) immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;
4) misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri.

Le misure adottate dal Consiglio a norma dei punti 3 e 4 non ostano a che uno Stato membro mantenga o introduca, nei settori in questione, disposizioni nazionali compatibili con il presente trattato e con gli accordi internazionali.

Alle misure da adottare a norma del punto 2, lettera b), del punto 3, lettera a), e del punto 4 non si applica il suddetto periodo di cinque anni.

Articolo 64 (articolo 73 L)

1. Il presente titolo non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

2. Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata dall'afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi e fatto salvo il paragrafo 1, il Consiglio può, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adottare misure temporanee di durata non superiore a sei mesi a beneficio

degli Stati membri interessati.

Articolo 65 (ex articolo 73 M)

Le misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile che presenti implicazioni transfrontaliere, da adottare a norma dell'articolo 67 e per quanto necessario al corretto funzionamento del mercato interno, includono:

a) il miglioramento e la semplificazione:
   — del sistema per la notificazione transnazionale degli atti giudiziari ed extragiudiziali;
   — della cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova;
   — del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, comprese le decisioni extragiudiziali;
b) la promozione della compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di competenza giurisdizionale,
c) l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri.

Articolo 66 (ex articolo 73 N)

Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, adotta misure atte a garantire la cooperazione tra i pertinenti servizi delle amministrazioni degli Stati membri nelle materie disciplinate dal presente titolo, nonché tra tali servizi e la Commissione.

Articolo 67 (ex articolo 73 O)

1. Per un periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione o su iniziativa di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo.
2. Trascorso tale periodo di cinque anni:
— il Consiglio delibera su proposta della Commissione; la Commissione esamina qualsiasi richiesta formulata da uno Stato membro affinché essa sottoponga una proposta al Consiglio;
— il Consiglio, deliberando all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, prende una decisione al fine di assoggettare tutti o parte dei settori contemplati dal presente titolo alla procedura di cui all'articolo 251 e di adattare le disposizioni relative alle competenze della Corte di giustizia.
3. In deroga ai paragrafi 1 e 2, le misure di cui all'articolo 62, punto 2, lettera b), punti i) e iii), successivamente all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, sono adottate dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo;
4. In deroga al paragrafo 2, le misure di cui all'articolo 62, punto 2, lettera b), punti ii) e iv), trascorso un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, sono adottate dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251.

Articolo 68 (ex articolo 73 P)

1. L'articolo 234 si applica al presente titolo nelle seguenti circostanze e alle seguenti

condizioni: quando è sollevata, in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, una questione concernente l'interpretazione del presente titolo oppure la validità o l'interpretazione degli atti delle istituzioni della Comunità fondati sul presente titolo, tale giurisdizione, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su tale punto, domanda alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla questione.
2. La Corte di giustizia non è comunque competente a pronunciarsi sulle misure o decisioni adottate a norma dell'articolo 62, punto 1 in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza interna.
3. Il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi sull'interpretazione del presente titolo o degli atti delle istituzioni della Comunità fondati sul presente titolo. La decisione pronunciata dalla Corte di giustizia in risposta a siffatta richiesta non si applica alle sentenze degli organi giurisdizionali degli Stati membri passate in giudicato.

Articolo 69 (ex articolo 73 Q)

Il presente titolo si applica nel rispetto delle disposizioni del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda e del protocollo sulla posizione della Danimarca e fatto salvo il protocollo sull'applicazione di alcuni aspetti dell'articolo 14 del trattato che istituisce la Comunità europea al Regno Unito e all'Irlanda.

6) Passaggi rilevanti Piano d'azione SLSG

(Atti adottati a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea)

PIANO D'AZIONE DEL CONSIGLIO E DELLA COMMISSIONE SUL MODO MIGLIORE PER ATTUARE LE DISPOSIZIONI DEL TRATTATO DI AMSTERDAM CONCERNENTI UNO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

Testo adottato dal Consiglio Giustizia e Affari interni del 3 dicembre 1998

(1999/C 19/01)

SOMMARIO

Pagina

PARTE I: INTRODUZIONE 2

PARTE II: PRIORITÀ E MISURE 6

A. Criteri di selezione delle priorità 6

B. Politiche connesse con la libera circolazione delle persone 7

I. Misure nel settore dell'asilo, delle frontiere esterne e dell'immigrazione 7

II. Cooperazione giudiziaria in materia civile 10

C. Cooperazione di polizia e cooperazione giudiziaria in materia penale 11

I. Cooperazione tra forze di polizia 11

II. Cooperazione giudiziaria in materia penale 12

III. Ravvicinamento delle norme di diritto penale 13

IV. Problemi orizzontali 13

curata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima. La reciproca interdipendenza tra i diversi aspetti di questo obiettivo globale è confermata dall'articolo 61, lettera a), del TCE che cita l'articolo 31, lettera e), del TUE. È pertanto necessario, ai fini del più elevato livello di sicurezza possibile per i cittadini, che determinate attività di un settore siano coerenti, in termini di scadenze e contenuti, con le analoghe attività dell'altro settore.

. Come conseguenza dell'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea gli obiettivi comunitari definiti nell'intero articolo 62 del TCE e in ampia misura nell'articolo 63, punto 3, lettera b), del TCE, nelle versioni figuranti nel trattato di Amsterdam, saranno stati in gran parte realizzati, per quanto riguarda dieci Stati membri, a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam e per quanto riguarda tredici Stati membri a decorrere dalla data della decisione del Consiglio di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del protocollo Schengen. Ciò significa che una parte consistente dei lavori essenziali sarà stata realizzata con molto anticipo rispetto al termine di cinque anni stabilito dagli articoli in questione. Il Consiglio avrebbe così la possibilità di concentrarsi inizialmente in modo particolare su altri obiettivi della Comunità e dell'Unione nel settore della giustizia e degli affari interni per la realizzazione dei quali è stato fissato un termine massimo di cinque anni (ad esempio, l'articolo 63, punto 1, e l'articolo 63, punto 2, lettera a), del TCE, nonché l'articolo 30, paragrafo 2, del TUE) e di affrontare questioni che richiedono un intervento urgente o diventano importanti dal punto di vista politico.

Per l'attuazione delle priorità elencate in detti articoli occorrerà adoperarsi per l'adozione delle misure specificamente illustrate nelle sezioni che seguono.

7. Nel quadro delle disposizioni del trattato si dovrebbe altresì tenere conto della posizione del Regno Unito e dell'Irlanda in base ai protocolli del trattato di Amsterdam e, nella definizione delle priorità, della pianificazione già effettuata e della necessità di sviluppare senza soluzione di continuità i programmi di lavoro a medio termine finora adottati.

8. Nella definizione delle priorità essenziali in termini politici si è dovuto innanzi tutto tener conto in particolare dei progetti ai quali si sta già lavorando o per i quali si starà presumibilmente ancora lavorando al momento dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Al riguardo si è cercato, in linea di principio, di garantire la massima continuità, pur tenendo pienamente conto delle nuove circostanze.

29. Nel contesto delle attività legislative, è stato altresì necessario tener conto dell'acquis del terzo pilastro, per cui si è dovuto decidere quali delle disposizioni vigenti dovessero eventualmente essere sostituite da disposizioni più efficaci. In tale ambito andavano prese in considerazione innanzi tutto le norme classificabili come «legislazione debole».

30. L'entrata in vigore del trattato di Amsterdam avrà probabilmente l'effetto di aumentare il numero di cause proposte dinanzi alla Corte di giustizia europea, mentre lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia presuppone, proprio che i procedimenti giudiziari siano quanto più possibile rapidi. È pertanto nell'interesse sia degli Stati membri che dei singoli interessati dare la priorità a un esame, effettuato di concerto con la Corte di giustizia, di tutti i possibili mezzi atti ad abbreviare la durata media dei procedimenti dinanzi alla Corte, in particolare per quanto riguarda le richieste di pronuncia pregiudiziale ai sensi del titolo VI del TUE e del titolo IV del TCE.

31. L'attuazione delle categorie di priorità indicate in appresso inizierà, logicamente, con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Le misure prioritarie sono suddivise in due categorie: da una parte vi sono le azioni e misure che è importante attuare o adottare entro due anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (in appresso dette «misure da adottare entro due anni»), e dall'altra le azioni e misure che è necessario attuare o adottare, o almeno iniziare ad attuare nel settore interessato, entro cinque anni dall'entrata in vigore del trattato (in appresso dette «misure da adottare entro cinque anni»). Tuttavia, numerose attività della prima categoria di priorità potrebbero dover essere avviate immediatamente dopo l'adozione del presente piano d'azione, in quanto richiedono lavori preparatori — per esempio nell'ambito di gruppi tecnici — che devono essere conclusi, nella misura del possibile, per la data dell'entrata in vigore del trattato. Tali misure particolarmente urgenti sono indicate specificamente in appresso.

B. POLITICHE CONNESSE CON LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE

I. Misure nel campo dell'asilo, delle frontiere esterne e dell'immigrazione

32. L'obiettivo consiste nell'avviare nei prossimi cinque anni lo Spazio di libertà. Di conseguenza, per garantire a tutti i cittadini una maggiore sicurezza, la realizzazione di questo obiettivo presuppone l'elaborazione di misure di accompagnamento, in particolare nei settori dei controlli alle frontiere esterne e della lotta contro l'immigrazione clandestina, tenendo comunque pienamente conto dei principi enunciati agli

articoli 6 del TUE nonché 12 e 13 del TCE. L'UNHCR sarà consultato, se necessario, in materia d'asilo.

Le misure che saranno elaborate dovranno tenere debitamente conto del fatto che i settori dell'asilo e dell'immigrazione sono distinti e richedono impostazioni e soluzioni distinte.

Sarebbe opportuno elaborare una strategia globale in materia di migrazione nell'ambito della quale svolga un ruolo di primo piano un sistema di soliedarietà europea. A tal fine, le esperienze acquisite e i progressi compiuti tramite la cooperazione in ambito Schengen dovrebbero risultare particolarmente pertinente per quanto riguarda il soggiorno per periodi brevi (fino a tre mesi), la lotta contro l'immigrazione clandestina nonché i controlli alle frontiere esterne.

Una priorità generale dovrebbe essere costituita dal rafforzamento dello scambio di statistiche e informazioni in materia di asilo e immigrazione. Questo scambio dovrebbe riguardare statistiche sull'asilo e l'immigrazione, informazioni sullo status dei cittadini di paesi terzi e sulla legislazione e politica nazionale, sulla base del piano d'azione della Commissione.

Per completare l'area della libera circolazione è fondamentale un'estensione rapida e completa dei principi della libera circolazione delle persone in conformità del protocollo relativo all'integrazione dell'«acquis» di Schengen nell'ambito dell'Unione europea.

Misure da adottare entro due anni

Le seguenti misure dovrebbero essere adottate entro due anni dall'entrata in vigore del trattato:

a) Misure nei settori dell'asilo e dell'immigrazione

Valutazione dei paesi d'origine al fine di elaborare un'impostazione integrata specifica per i singoli paesi.

b) Misure nel settore dell'asilo

i) Efficacia della convenzione di Dublino: prosecuzione dell'esame dei criteri e delle condizioni per migliorare l'attuazione della convenzione dell'eventuale trasferimento della base giuridica verso il sistema di Amsterdam [articolo 63, punto 1, lettera a), del TCE).

Dovrà essere intrapreso uno studio volto a stabilire in quale misura il meccanismo debba essere completato, tra l'altro, da disposizioni che consentano di attribuire ad un unico Stato membro la responsabilità del trattamento dei membri di una stessa famiglia quando l'applicazione dei criteri di competenza la attribuisce a più Stati e di regolamentare in modo soddisfacente la questione della protezione nel caso in cui un rifugiato cambi paesi di residenza.

ii) Attuazione di Eurodac

iii) Adozione di norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato [articolo 63, punto 1, lettera d), del TCE] al fine, tra l'altro, di ridurre la durata delle procedure d'asilo. In questo contesto occorre prestare particolare attenzione alla situazione dei bambini.

iv) Limitare i «movimenti secondari» dei richiedenti asilo tra gli Stati membri.

v) Definire norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo prestando particolare attenzione alla situazione dei bambini [articolo 63, punto 1, lettera b), del TCE].

vi) Intraprendere uno studio al fine di stabilire il valore di un'unica procedura europea in materia di asilo.

c) Misure nel settore dell'immigrazione

i) Strumento sullo status giuridico degli immigranti legali.

ii) Istituzione di una coerente politica dell'UE in materia di riammissione e rimpatrio.

iii) Lottare contro l'immigrazione clandestina [articolo 63, punto 3, lettera b), del TCE] mediante, tra l'altro, campagne di informazione nei paesi di transito e in quelli di origine.

Conformemente alla priorità del controllo dei flussi migratori, sarebbe necessario presentare rapidamente proposte concrete volte a migliorare la lotta contro l'immigrazione clandestina.

d) Misure in materia di frontiere esterne e libera circolazione delle persone:

i) Procedura e condizioni per il rilascio di visti da parte degli Stati membri (risorse, garanzie di rimpatrio o copertura di incidenti e malattia) nonché elaborazione di un elenco comune di paesi soggetti all'obbligo del visto di transito aeroportuale (soppressione dell'attuale «lista grigia»).

ii) Definire le norme relative a un visto uniforme [articolo 62, punto iv), del TCE].

iii) Elaborare un regolamento relativo ai paesi:

— i cui cittadini sono esenti dall'obbligo del visto negli Stati membri dell'Unione europea;

— ai cui cittadini è imposto l'obbligo del visto negli Stati membri dell'Unione europea [articolo 62, punto 2, lettera b), punto i), del TCE].

iv) Armonizzare ulteriormente le normative degli Stati membri in materia di responsabilità dei vettori.

Misure da adottare al più presto a norma delle disposizioni del trattato di Amsterdam

a) Norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine [articolo 63, punto 2, lettera a), del TCE].

b) Promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi [articolo 63, punto 2, lettera b), del TCE].

Misure da adottare entro cinque anni

Le seguenti misure dovrebbero essere adottate entro cinque anni dall'entrata in vigore del trattato.

a) Misure nel settore dell'asilo e dell'immigrazione

Individuazione e attuazione delle misure previste nell'ambito della strategia europea in materia di migrazione.

b) Misure nel settore dell'asilo

i) Adozione di norme minime per quanto riguarda la concessione a cittadini dei paesi terzi dello status di rifugiato.

ii) Definizione di norme minime per la protezione temporanea per le persone che necessitano di protezione internazionale [articolo 63, punto 2, lettera a), seconda parte].

c) Misure nel settore dell'immigrazione

i) Migliorare le possibilità di allontanare le persone alle quali non è stato concesso il diritto di soggiorno mediante un miglior coordinamento nell'attuazione delle clausole di riamissione e lo sviluppo di relazioni ufficiali europee (delle Ambasciate) sulla situazione nei paesi d'origine.

ii) Elaborare una normativa per le condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di titoli di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare [articolo 63, punto 3, lettera a), del TCE].

La questione della libertà di insediamento in qualsiasi Stato membro dell'Unione per i cittadini di paesi terzi in possesso di un titolo di soggiorno verrà discussa prossimamente dal gruppo competente.

iii) Definire con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri (articolo 63, punto 4, del TCE).

Nell'ambito degli organi competenti del Consiglio si potrebbe discutere, tenendo conto delle conseguenze sul piano dell'equilibrio sociale e dell'equilibrio del mercato del lavoro, sui presupposti in base ai quali, al pari dei cittadini della Comunità e dei loro familiari, i cittadini di paesi terzi possano insediarsi e lavorare in qualsiasi Stato membro dell'Unione.

Sebbene il trattato di Amsterdam non richieda che si intraprendano azioni in questi ultimi due settori entro un termine di cinque anni, si dovrebbe cercare di migliorare la situazione a tempo debito.

d) Misure in materia di frontiere esterne e di libera circolazione delle persone:

i) Estendere i meccanismi di rappresentazione di Schengen in materia di visti:

si potrebbe avviare una discussione sulla possibilità di concludere un accordo tra gli Stati membri al fine di aumentare le possibilità di impedire che i richiedenti asilo approfittino delle rappresentanze estere di uno o più Stati membri per poter accedere ad un altro Stato membro che al momento della introduzione della domanda era l'effettivo paese di destinazione degli interessati.

ii) Sarà prestata attenzione ai recenti sviluppi tecnici per garantire — ove appropriato — un grado di sicurezza ancor più elevato per quanto riguarda il modello uniforme per i visti (targhetta-visto).

II. Cooperazione giudiziaria in materia civile

39. L'obiettivo è quello di rendere più semplice la vita dei cittadini europei migliorando e semplificando le norme e procedure relative alla cooperazione e comunicazione tra autorità e alle decisioni di esecuzione, promuovendo la compatibilità tra le norme di conflitto e le norme sulla competenza giurisdizionale, nonché eliminando gli ostacoli al buon funzionamento delle procedure civili in uno spazio giudiziario europeo. A tal fine sarà necessario migliorare il coordinamento degli organi giudiziari europei e la conoscenza delle normative degli Stati membri, in particolare in taluni casi di importante dimensione umana che hanno ripercussioni sulla vita quotidiana dei cittadini.

Misure da adottare entro due anni

40. Entro due anni dall'entrata in vigore del trattato dovranno essere prese le seguenti misure:

a) Conclusione, se non è già avvenuta, dei lavori relativi alla revisione delle convenzioni di Bruxelles e di Lugano.

b) Elaborazione di uno strumento giuridico sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II).

c) Inizio della revisione, se necessario, di singole disposizioni della convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, tenendo conto delle disposizioni speciali sulle norme di conflitto in altri strumenti comunitari (Roma I).

d) Esame della possibilità di estensione ai procedimenti civili del principio della rete giudiziaria europea in materia penale.

Punti di contatto chiaramente individuabili in ogni Stato membro potrebbero agevolare la conoscenza delle legislazioni degli Stati membri e assicurare un migliore coordinamento dei procedimenti in taluni casi di importante dimensione umana (ad esempio conflitti parentali transfrontalieri).

Misure da adottare entro cinque anni

41. Entro cinque anni dall'entrata in vigore del trattato dovranno essere prese le seguenti misure:

a) Esame della possibilità di istituire uno strumento giuridico sulla legge applicabile in materia di divorzio (Roma III):

Dopo il primo passo in materia di divorzio compiuto da Bruxelles II nel settore della competenza, del riconoscimento e dell'esecuzione delle sentenze, è necessario esplorare, in base a uno studio approfondito, le possibilità di concordare norme per la determinazione della legge applicabile onde evitare il fenomeno del «forum shopping».

b) Esame della possibilità di elaborazione di modelli di soluzione non giudiziaria delle controversie con particolare riferimento ai conflitti familiari transnazionali. In questo contesto dovrebbe essere esaminata la possibilità di mediazione quale mezzo per comporre i conflitti familiari.

c) Esame della possibilità di istituire strumenti giuridici sulla competenza internazionale, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni relative ai regimi patrimoniali tra coniugi e di quelle relative alle successioni.

Nell'elaborare tali strumenti, dovrebbe essere preso in considerazione il collegamento tra il regime patrimoniale tra coniugi e la normativa in materia di successione. Occorrerebbe tener conto dei lavori già svolti nell'ambito della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato.

d) Individuazione delle norme di procedura civile che hanno implicazioni transfrontaliere e che devono urgentemente essere ravvicinate al fine di agevolare l'accesso dei cittadini europei alla giu-

7) Decisione istitutiva Commissione permanente di applicazione Schengen

S C H E N G E N

IT

Comitato esecutivo

Königswinter, 16 settembre 1998
SCH/Com-ex (98) 26 def.

DECISIONE DEL COMITATO ESECUTIVO

COMMISSIONE PERMANENTE DI SCHENGEN

Il Comitato esecutivo,

visto l'articolo 132 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen,

visto l'articolo 7 di tale Convenzione,

vista la dichiarazione comune relativa all'articolo 139 di cui all'atto finale allegato alla Convenzione,

considerando che l'iniziativa di creare la Commissione permanente si colloca in una volontà di complementarità rispetto agli strumenti esistenti in seno all'Unione europea,

tenuto conto del rispetto del principio della sovranità nazionale,

considerando che tale Commissione dovrà, se del caso, essere adattata in tempo utile tenendo conto del quadro funzionale dell'Unione europea,

DECIDE:

la creazione di una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen (in seguito denominata Commissione permanente) incaricata, sotto la tutela del Comitato esecutivo, da un lato, di constatare che tutte le condizioni richieste per la messa in applicazione della Convenzione in uno Stato candidato a tale messa in applicazione sono adempiute e, dall'altro, di vigilare sulla corretta applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte degli Stati che applicano già la Convenzione, in particolare individuando i problemi e proponendo soluzioni.

Solo la Commissione permanente è competente per la stesura delle relazioni volte a valutare la preparazione degli Stati candidati alla messa in applicazione di Schengen e a verificare l'adempimento di tutte le condizioni richieste ai fini dell'applicazione pratica della Convenzione e della soppressione dei controlli alle frontiere interne.

Il secondo compito della Commissione permanente è quello di creare le basi affinché il Comitato esecutivo possa vigilare sulla corretta applicazione della Convenzione da parte degli Stati che l'hanno già messa in applicazione, in particolare assicurando il follow-up delle raccomandazioni delle commissioni di visita alle frontiere esterne, assicurando il follow-up delle carenze menzionate nella relazione annuale sulle frontiere esterne, interessandosi maggiormente agli sforzi da prodigare congiuntamente per migliorare la qualità dei controlli alle frontiere esterne, ma anche vigilando sull'ottimizzazione dell'applicazione della Convenzione in materia di cooperazione di polizia, giudiziaria e di SIS. La Commissione permanente cercherà soluzioni ai problemi rilevati e avanzerà delle proposte ai fini di un'applicazione soddisfacente ed ottimale della Convenzione. Il controllo della corretta applicazione della Convenzione di Schengen rimane sotto la responsabilità esclusiva degli Stati membri. La Commissione permanente dovrà quindi limitarsi ad effettuare le verifiche definite nel seguente mandato.

Questi due compiti giustificano il conferimento alla Commissione permanente di due mandati diversi:

1. preparare le relazioni che dovranno servire a constatare l'adempimento di tutte le condizioni di applicazione della Convenzione di Schengen in uno Stato candidato alla messa in applicazione. In tal caso, sarà denominata Commissione di valutazione e sarà incaricata di valutare il livello di preparazione di tali Stati;

2. creare le basi affinché il Comitato esecutivo possa vigilare sulla corretta applicazione della Convenzione negli Stati che applicano già la Convenzione al fine di ottimizzare tale applicazione e la cooperazione tra partner Schengen. Si tratta innanzi tutto di cercare la soluzione di problemi rilevati dal momento della messa in applicazione e di formulare proposte volte ad ottimizzare i controlli in conformità degli obiettivi perseguiti e dello spirito della Convenzione. In tal caso, sarà denominata Commissione di applicazione.

I. Commissione di valutazione per gli Stati candidati alla messa in applicazione

1. Compiti della Commissione di valutazione

Nell'ambito del suo compito di valutazione, la Commissione permanente dovrà stendere, ogni volta che uno Stato è candidato alla messa in applicazione, una relazione che determina l'elenco dei criteri che gli Stati candidati sono tenuti ad adempiere. Si tratta di fissare con precisione il livello da conseguire in tutti i settori coperti dalla Convenzione. Una volta approvati tali criteri in seno al Comitato esecutivo, la Commissione permanente dovrà valutare se lo Stato candidato alla messa in applicazione adempie i criteri e ha raggiunto il livello fissato.

Per ciascuno dei settori di competenza della Commissione, quest'ultima potrà incaricare un gruppo di esperti competenti di elaborare una relazione riguardante il proprio specifico settore. Le relazioni verteranno sia sugli aspetti qualitativi, quantitativi, operativi, amministrativi che organizzativi e dovranno constatare le carenze o i punti deboli e proporre soluzioni.

2. Settori di competenza

La Commissione dovrà stendere una relazione circostanziata ed esaustiva e valutare il livello di preparazione degli Stati candidati alla messa in applicazione in tutti i settori contemplati dalla decisione SCH/Com-ex (93) 10 del 14 dicembre 1993, nonché vigilare sull'osservanza di tutte le condizioni necessarie all'applicazione dell'acquis di Schengen. La valutazione verterà in particolare sulle seguenti materie :

- controllo alle frontiere esterne, in particolare l'applicazione del Manuale comune;
- sorveglianza delle frontiere esterne terrestri e marittime;
- visti, in particolare l'applicazione dell'Istruzione consolare comune;
- condizioni di circolazione degli stranieri, compresa la lotta contro l'immigrazione illegale ed il soggiorno irregolare;
- titoli di soggiorno e segnalazioni ai fini della non ammissione;
- cooperazione di polizia;
- assistenza giudiziaria in materia penale, compreso in materia di estradizione;
- stupefacenti;
- SIS, in particolare l'applicazione del Manuale SIRENE;
- protezione dei dati di natura personale;
- politica in materia di allontanamento e di riammissione;
- regime di circolazione negli aeroporti.

La Commissione permanente trarrà spunto, da un lato, in particolare dai seguenti compiti nei settori frontiere esterne, cooperazione di polizia, SIS e visti; dall'altro, la Commissione permanente definirà una lista dei compiti che gli esperti dovranno assolvere negli altri settori:

a. il controllo delle frontiere esterne e dei flussi migratori, comprese, tra l'altro, la cooperazione bilaterale e multilaterale con i paesi terzi e la questione della riammissione;

Tenuto conto delle caratteristiche geografiche locali e in funzione del tipo di frontiera esterna dello Stato Schengen da visitare gli esperti potranno:

- visitare tutte le frontiere marittime esterne al fine d'informarsi sul posto sull'efficacia delle misure di sorveglianza adottate sia in mare che sulla terraferma, in particolare durante le ore notturne. Nei porti importanti assisteranno all'esecuzione del controllo del trasporto delle persone e delle merci;

- osservare le misure di controllo attuate alle frontiere terrestri allo scopo di verificarne l'efficacia sia di giorno che di notte. Essi dovranno informarsi, incontrando tra l'altro le autorità di controllo, sulla lotta all'immigrazione clandestina;

- visitare tutti gli aeroporti per verificarvi le modalità di attuazione delle disposizioni Schengen;

- visitare inoltre i servizi centrali incaricati del controllo delle frontiere esterne e dell'immigrazione ed esaminare l'organizzazione amministrativa ed il coordinamento tra il livello nazionale e quello locale;

- informarsi, in occasione della loro visita ai valichi di frontiera ed alle autorità centrali, sulla prassi seguita in materia di rilascio di visti in frontiera;

- accertarsi, in occasione della loro visita ai valichi di frontiera ed alle autorità centrali, della capacità di implementare il SIS;

- valutare le modalità di esecuzione dei controlli alle frontiere esterne, ai valichi e negli spazi tra i valichi;

- valutare i mezzi tecnici disponibili alle frontiere esterne, in particolare in materia di lotta contro i falsi documentali;

- valutare la sorveglianza delle frontiere terrestri e marittime;

- verificare l'adeguatezza del numero degli agenti rispetto alle specificità delle frontiere visitate, nonché il livello di formazione degli stessi, in particolare nel settore dei falsi documentali;

- verificare le misure adottate alle frontiere esterne visitate al fini della lotta contro l'immigrazione illegale e, più in generale, contro la criminalità;

- verificare le misure prese nei confronti delle persone respinte alla frontiera o in situazione irregolare;

- verificare i mezzi impiegati in materia di lotta contro le reti d'immigrazione irregolare;

- esaminare la cooperazione con lo Stato o gli Stati limitrofi;

Obiettivo della visita è quello di accertarsi sul posto dell'efficacia delle misure di sorveglianza e della loro conformità allo standard di controllo Schengen quale definito nella Convenzione di Schengen, nel Manuale comune e nelle pertinenti decisioni del Comitato esecutivo.

b. la cooperazione alle frontiere comuni con gli Stati che applicano già la Convenzione, principalmente a livello della cooperazione di polizia e giudiziaria, in particolare la conclusione di accordi bilaterali e l'invio di funzionari di collegamento;

In tale contesto, la Commissione permanente è incaricata di verificare:

- l'efficacia della cooperazione giornaliera nelle regioni di frontiera comuni, in applicazione della Convenzione e degli accordi bilaterali ;

- la capacità e la volontà di attuare e di sviluppare, in applicazione della Convenzione e degli accordi bilaterali, operazioni transfrontaliere congiunte ;

- la capacità e la volontà di attuare e di sviluppare la cooperazione con i funzionari di collegamento ;

- l'efficacia della cooperazione con gli Stati limitrofi alle frontiere esterne dello spazio Schengen nella lotta alla criminalità, in particolare nella lotta alle reti d'immigrazione clandestina;

- l'accesso degli agenti di polizia ai dati informatici e la loro formazione in generale;

- l'efficacia delle strutture di cooperazione alle frontiere;

- la cooperazione diretta e le relazioni tra i servizi dello Stato candidato e gli Stati Schengen;

- il livello dei mezzi e dell'organico che concorrono alla sicurezza della zona transfrontaliera.

c. il SIS, I SIRENE, la protezione degli impianti e dei dati a carattere personale.

In tale contesto, la Commissione è incaricata di verificare:

<u>* Aspetti tecnici</u>

- gli aspetti qualitativi, quantitativi, operativi, organizzativi e tecnici dei futuri N.SIS;

- la soluzione tecnica e le procedure scelte per trasferire l'informazione dai sistemi informativi nazionali all'N.SIS (alimentazione del SIS dai sistemi nazionali);

- la soluzione tecnica scelta al fine di mettere i dati SIS a disposizione degli utenti sul campo e assicurare la sincronizzazione dei dati con il C.SIS;

- la dotazione tecnica degli N.SIS;

<u>* Aspetti riguardanti i dati ed il loro utilizzo</u>

- l'importanza numerica dei dati che lo Stato è pronto ad integrare nel SIS;

- la qualità dei dati da inserire (compilazione delle rubriche);

- l'ubicazione dei terminali, il loro numero e il loro stato di funzionamento (accesso ai dati SIS da parte degli utenti finali);

- la formazione degli agenti dei servizi chiamati ad utilizzare i dati contenuti nel SIS;

- le procedure interne e le istruzioni messe in atto per effettuare le segnalazioni e da applicare in caso di risposte positive;

- l'utilizzo delle varie possibilità di segnalazione;

- la capacità operativa degli uffici SIRENE (coordinamento tra servizi, termine di risposta);

<u>* Protezione degli impianti e dei dati</u>

- gli aspetti organizzativi e tecnici della protezione degli impianti e dei dati a carattere personale;

- le misure adottate per impedire l'accesso agli impianti e ai dati;

- le misure attuate per assicurare un trattamento diverso a seconda delle competenze dell'utente;

- le condizioni di cancellazione delle segnalazioni non più attuali.

d. Rilascio di visti

- condizioni generali di rilascio dei visti in confronto a quelle contemplate dall'Istruzione consolare comune;

- modalità di applicazione delle consultazioni preliminari al rilascio dei visti;

- modalità di consultazione del SIS prima del rilascio dei visti;

- modalità di approvvigionamento di vignette Schengen e condizioni di conservazione.

La Commissione permanente assicura il coordinamento di tali relazioni e la presentazione di una relazione globale al Comitato esecutivo.

II. Commissione di applicazione per gli Stati che applicano già la Convenzione

1. Compiti

La Commissione deve consentire di individuare gli eventuali problemi riscontrati alle frontiere esterne e le situazioni che non rispondono al livello stabilito in conformità dello spirito e degli obiettivi perseguiti dalla Convenzione. Deve consentire di segnalare allo Stato visitato e al Comitato esecutivo i problemi riscontrati, nonché proposte di soluzioni per un'applicazione soddisfacente ed ottimale della Convenzione. Circa i problemi riscontrati dal momento della messa in applicazione della Convenzione, alla Commissione spetterà formulare proposte tecniche volte a migliorare i controlli, la sicurezza e la mutua assistenza giudiziaria, compresa quella in materia di estradizione.

La Commissione dovrà inoltre verificare se le raccomandazioni e le osservazioni formulate dalle commissioni per le visite alle frontiere esterne hanno prodotto effetti e consentito di rimediare ai deficit di sicurezza eventualmente constatati. Alla Commissione spetterà peraltro assicurare il follow-up dei problemi rilevati nella relazione annuale sulla situazione alle frontiere esterne degli Stati che applicano la Convenzione.

La Commissione dovrà infine assolvere il suo compito in modo flessibile e obiettivo in collaborazione con le autorità competenti e nel rispetto delle regole giuridiche e deontologiche applicabili a livello nazionale e ciò nel quadro dell'obiettivo comune della ricerca di una maggiore sicurezza e della presa in considerazione degli interessi degli altri Stati che applicano la Convenzione.

2. Settori di competenza

Per gli ***Stati che applicano già la Convenzione***, la Commissione avrà una sfera di competenza più ampia rispetto a quella delle commissioni per le visite, pur rimanendo incentrata sulle questioni pratiche. I settori suscettibili di valutazione e che pertanto devono essere presi in considerazione coprono l'intero acquis di Schengen ed in particolare:

- il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne;
- la cooperazione di polizia nelle zone di frontiera degli Stati che applicano già la Convenzione;
- il Sistema d'Informazione Schengen;
- le condizioni di rilascio dei visti Schengen (in particolare le modalità di consultazione preliminare dei partner in caso di nazionalità "sensibili");
- le misure volte a porre fine al soggiorno degli stranieri in situazione irregolare;
- la mutua assistenza giudiziaria in materia penale, compresa quella in materia di estradizione.

Andrebbero affrontati in via prioritaria i seguenti aspetti:

a. il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne:

- modalità di esecuzione dei controlli alle frontiere esterne, ai valichi di frontiera e negli spazi tra i valichi;

- mezzi tecnici disponibili alle frontiere esterne, per quanto concerne in particolare la lotta ai falsi documentali;

- adeguatezza del numero di agenti rispetto alle specificità delle frontiere visitate;

- sorveglianza della frontiera esterna e controlli mediante pattuglie mobili, nonché sistemi e tecniche di sorveglianza fissi;

- formazione degli agenti, in particolare nel settore dei falsi documentali;

- misure adottate alle frontiere esterne visitate ai fini della lotta contro l'immigrazione illegale e, più in generale, contro la criminalità;

- misure adottate nei confronti delle persone respinte alla frontiera o in situazione irregolare;

- mezzi impiegati in materia di lotta contro le reti d'immigrazione irregolare;

- cooperazione con lo Stato o gli Stati limitrofi;

- organizzazione amministrativa del(-l) servizio(-i) incaricato(-i) della lotta contro l'immigrazione illegale e coordinamento tra gli stessi a livello nazionale e locale;

- implemetazione del SIS nei posti di frontiera.

b. la cooperazione di polizia nelle zone di frontiera degli Stati che applicano già la Convenzione:

- esistenza di accordi bilaterali;

- esercizio del diritto di inseguimento e di osservazione;

- strutture di cooperazione alle frontiere;

- cooperazione diretta tra servizi;

- mezzi ed organico che concorrono alla sicurezza della zona transfrontaliera;

- cooperazione tramite i funzionari di collegamento.

c. il Sistema d'informazione Schengen:

- alimentazione del SIS dai sistemi nazionali;

- dotazione tecnica degli N.SIS e degli uffici SIRENE;

- accessibilità dei dati SIS per gli utenti finali;

- condizioni di cancellazione delle segnalazioni non più attuali;

- utilizzo delle varie possibilità di segnalazione;

- capacità operativa degli uffici SIRENE: termine di risposta, ...

d) le condizioni di rilascio dei visti Schengen:

- modalità di applicazione delle consultazioni preliminari al rilascio dei visti previste all'allegato 5B dell'Istruzione consolare comune;

- modalità di consultazione del SIS prima del rilascio dei visti Schengen;

- rilascio di VTL: quantità, cerchia di persone interessate, motivi;

- modalità di approvvigionamento di vignette Schengen e condizioni di conservazione.

III. Principi che disciplinano la Commissione permanente

• Composizione della Commissione permanente

La Commissione è permanente. Essa è composta di un rappresentante di alto livello per Stato firmatario della Convenzione o dell'Accordo di cooperazione. (Tale rappresentante di alto livello può essere accompagnato.) La Commissione si farà assistere dal segretariato nel quadro delle sue riunioni e dei suoi vari compiti.

La Commissione visiterà tutti i Paesi, secondo un ordine e una frequenza definiti dal Comitato esecutivo.

I membri permanenti hanno la possibilità, nell'esercizio delle loro attribuzioni, di fare appello agli Stati Schengen affinché questi mettano a loro disposizione, per missioni di durata limitata, esperti in ciascuno dei settori di competenza della Commissione, in particolare al fine di svolgere i lavori nei Paesi secondo le modalità stabilite dai membri permanenti. Taluni compiti di perizia potranno essere comuni o specificamente incentrati su uno di questi settori. Ogni Stato ha il diritto, per ciascun settore di competenza, di designare un esperto incaricato di effettuare le missioni nel quadro della Commissione permanente. La Commissione permanente si adopererà tuttavia al fine di mantenere il numero dei membri delle delegazioni in una proporzione compatibile con le limitazioni tecniche di tali missioni.

In caso di visite simultanee effettuate da gruppi di esperti specializzati in ciascuno dei settori specifici, sarà organizzata una riunione di coordinamento tra tutti gli esperti prima del termine della visita.

Gli esperti dovranno possedere le qualifiche richieste ; è auspicabile in generale assicurare una certa continuità nella loro designazione.

La Commissione europea parteciperà in qualità di osservatore ai lavori della Commissione permanente e alle attività dei gruppi di lavoro destinate a quest'ultima, al Gruppo centrale e al Comitato esecutivo.

• Autorità di controllo comune

L'esecuzione dei compiti della Commissione permanente lascia impregiudicate le competenze dell'Autorità di controllo comune. La Commissione permanente è autorizzata a consultare l'Autorità di controllo comune nei settori di sua competenza.

• Sedi da visitare

Le sedi da visitare e le informazioni da raccogliere sono selezionati caso per caso dalla Commissione permanente di concerto con i rispettivi gruppi di lavoro.

• Regime linguistico

Il regime linguistico da adottare durante le visite verrà stabilito di volta in volta.

• Agevolazione delle attività della Commissione

Le autorità dello Stato visitato si adopereranno affinché le loro autorità prestino la necessaria collaborazione ed assistenza al fine di consentire il corretto svolgimento delle attività della Commissione. Le informazioni utili alla visita riguardanti le sedi da visitare, nonché tutti i dati pertinenti, siano essi statistici, fattuali, analitici o di altra natura, dovranno essere messi a disposizione della Commissione dallo Stato da visitare (in una lingua delle lingue ufficiali Schengen) almeno un mese prima dell'inizio della visita.

• Spese di viaggio e di soggiorno relative alle visite.

Le spese di viaggio e di soggiorno dei membri della Commissione o dei loro esperti sono a carico di ognuno di loro. Lo Stato visitato sosterrà le spese logistiche sul posto.

• Stesura della relazione

La relazione verrà stesa in conformità di un modello uniforme definito dalla Commissione permanente di concerto con i gruppi di lavoro interessati. Tale modello potrà essere adattato in funzione delle necessità e delle specificità.

Un primo progetto di relazione sui compiti eseguiti dagli esperti verrà steso dalla presidenza e sottoposto al gruppo di esperti che cercherà un consenso sulla stesura di tale relazione. In seno a tale gruppo di esperti, i rappresentanti dello Stato visitato avranno uno statuto di osservatore. Una volta che gli esperti avranno elaborato la relazione, essa verrà trasmessa allo Stato visitato che potrà formulare un parere. La relazione ed il parere verranno sottoposti alla Commissione permanente. Quest'ultima tenterà di contemperare i due documenti. Se rimangono punti controversi, la relazione della Commissione permanente presenterà la posizione di ciascuna delle Parti.

Le relazioni dovranno indicare chiaramente quali sono i settori in cui sono o non sono stati raggiunti gli obiettivi fissati, con proposte concrete di misure da adottare per porvi rimedio o per migliorare la situazione. Spetta in ogni caso al Comitato esecutivo prendere la decisione finale.

• Riservatezza

I membri della Commissione e gli esperti dovranno rispettare il carattere riservato delle informazioni raccolte nell'assolvimento dei loro compiti. Le relazioni stese in attuazione della presente decisione sono considerate riservate.

Königswinter, 16 settembre 1998 Il Presidente

M. KANTHER

TOTAL P.13

8) Raccolta agenzie e articoli sulla proposta di istituzione di corpo europeo di polizia di frontiera

ZCZC
ADN0320 6 POL 0 R01

IMMIGRAZIONE: AMATO, UNA POLIZIA EUROPEA PER FRONTIERE =

Firenze, 15 mar. (Adnkronos) - ''Affidare ad un interforze europeo, una polizia dell'Unione, la vigilanza delle frontiere esterne soprattutto di quei paesi che sono particolarmente difficili da vigilare''. Lo ha affermato il ministro per le Riforme istituzionali, Giuliano Amato, intervenendo ad un convegno italo-francese sull'immigrazione comunitaria che si e' tenuto all'Istituto universitario europeo di Fiesole.

Il ministro Amato ha pero' precisato che questa idea ''non e' di un minisio del governo italiano ma di un professore''. ''Questo organismo -ha aggiunto- dovra' essere un qualcosa che va evidentemente molto al di la' di Europol ed e' un'idea complicata tecnicamente. Ma questa idea merita una riflessione, al momento piu' in un luogo come questo che in sede di governo''. Il ministro Amato ha poi aggiunto che ''questo organismo servirebbe a rendere particolarmente solidale la politica comune, perche' uno dei tarli oggi, in questa materia, e' che ci sono paesi che non si fidano di altri paesi per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere e anche per questa ragione sono indotti a considerare come politica nazionale quella dell'immigrazione''.

Amato ha poi concluso affermando che ''come professore, lo posso dire con facilita', ma se fossi ministro al ramo avrei qualche remora. E' comunque una delle idee su cui intendo lavorare con un gruppo di studiosi che presiedo all'Universita' europea. I risultati del lavoro saranno noti entro la meta' dell'anno''.

(Afi/Pe/Adnkronos)
15-MAR-99 16:59

NNNN

Il Sole 23/3/99 p. 12

ancora certa

inello

Democratici

scissione»

nno replicato, con una nota sidenti dei gruppi di Camera dr, Roberto Manzione e Ro- «Noi dell'Udr — affermano mai modificato né il proget- ontinuiamo a credere, né il o». «In vista delle prossime bbiamo, come altri, adeguato pe europea la nostra immagi- i altra interpretazione è sem- uita». I presidenti dei gruppi iscono poi «non commentare clama che viene attribuito al siga, il quale prima ha dichia- a sua esperienza nell'Udr, poi fallito il progetto e infine ha po parlamentare».

neppure a nascondere qualche tentazione di "primato".

E Francesco Rutelli, forte d'un consenso altrettanto collaudato, non pare certo disposto a lasciarsi "superare" sulla strada dell'Europa. Sullo sfondo della competizione elettorale non mancherà di riproporsi poi la distanza fra i seguaci dell'ex magistrato di "mani pulite" e i sindaci di Centocittà. E' una distanza che soltanto la presenza di Prodi riusciva a ridurre e a contenere. Da una parte si profila infatti un personaggio a forte caratura populista e provvisto di non dissimulate venature qualunquiste, dall'altra si propone un movimento di indubbia natura riformista.

F.Co.

— INTERVENTO

Immigrati, l'eurocorpo utile ma non risolutivo

di Fabio Evangelisti *

Chissà se ha pesato, nel recente varo di misure anticrimine, anche la suggestiva ipotesi avanzata da Giuliano Amato di dar vita a «una forza multinazionale di polizia europea, specificamente incaricata di controllare i confini esterni dell'Unione, fermando i flussi illegali e lasciando passare quelli autorizzati e quelli meritevoli di protezione (richiedenti asilo e profughi)».

Mi pare tuttavia sbagliato scrivere, come taluno ha fatto, «l'esercito in Puglia per fermare i clandestini», distorcendo così la decisione del Governo di utilizzare le forze armate anche nell'azione di contrasto del crimine organizzato che unisce nel business del traffico di esseri umani anche armi e droga. La questione è un tantino più complessa.

L'idea lanciata dal ministro Amato, si diceva, «in veste di professore» al convegno «Verso una politica migratoria europea?», organizzato a Firenze dal Centro studi di politica internazionale e dall'Istituto universitario europeo, non è propriamente inedita, ma è suggestiva, e sta avendo un impatto salutare sul dibattito italiano in materia di immigrazione.

Gli aspetti più interessanti della proposta, da un punto di vista italiano, sono evidenti: investire un corpo specializzato europeo del controllo delle frontiere comuni sarebbe, infatti, un modo per coinvolgere i nostri *partner* in un compito difficile e costoso, che sinora ha gravato in modo quasi esclusivo su alcuni Paesi, più esposti alla pressione migratoria illegale per evidenti ragioni geografiche. E oltre a ripartire più equamente i costi, l'idea di Amato eliminerebbe un potenziale fattore di tensione tra Stati membri, facilitando la nascita di quel clima di fiducia reciproca, che appare essenziale per trasformare l'Unione in uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia», secondo i dettami del Trattato di Amsterdam che presto entrerà in vigore.

Ma, accanto ai vantaggi, la proposta presenta alcuni aspetti dubbi, che meritano di essere approfonditi. In primo luogo, deve essere chiaro che, di per sé, trasferire a un corpo europeo i compiti oggi svolti dalle forze di polizia italiane non risolve i problemi. A meno di potenziare enormemente i controlli, in termini di risorse umane e tecnologiche, e di migliorare drasticamente il livello di cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei flussi, «europeizzare» i controlli non può portare, nel migliore dei casi, che a un limitato incremento di efficacia.

> Suscita interesse e dubbi la proposta di Amato

Altri dubbi sorgono in relazione alla stessa natura multinazionale di questo ipotetico corpo europeo. In primo luogo, non si vede perché un poliziotto lussemburghese, svedese o portoghese — Paesi con limitata esperienza di controllo delle frontiere — dovrebbe saper svolgere quei delicati compiti meglio rispetto ai rappresentanti delle nostre forze dell'ordine e della nostra Marina, che negli anni hanno ormai accumulato un notevolissimo *know how* in materia. Né bisogna trascurare l'impatto negativo che potrebbe avere sulle popolazioni locali la presenza nelle aree di confine di forze "straniere", che rischierebbero di venire percepite come una presenza estranea.

Infine, non si può trascurare il fatto che la costituzione di un corpo europeo avrebbe un impatto squilibrato sui diversi Stati membri, producendo di fatto limitazioni di sovranità decisamente più significative sugli Stati più esposti ai margini dello spazio europeo, tra cui ovviamente l'Italia.

In conclusione, anche se le perplessità non mancano, la proposta è utile, sia perché smuove un terreno di discussione decisivo per la futura azione europea dell'Italia, sia perché dà espressione a esigenze essenziali, quali quelle di maggiore efficacia e di più intensa solidarietà europea in materia migratoria.

Le ricette miracolose non esistono, ma ricette migliori di quelle attuali si devono trovare. È interesse primario dell'Italia farlo, in vista del Consiglio europeo che si svolgerà *sotto* presidenza finlandese a Tampere, in ottobre, quando molti di questi nodi verranno sicuramente al pettine.

* *Deputato Ds - Presidente del Comitato parlamentare Europol-Schengen*

l'elezione

ıale»

IN BREVE

Nato, entro il 10 aprile le nuove norme sui voli

Ruini ai cattolici: «Uscite dalla subalternità»

■ I cattolici debbono uscire dalla «sindrome di subalternità» che ha caratterizzato a lungo «la presenza culturale cattolica in Italia». Questo l'invito rivolto ieri dal presidente della Cei, Cardinale Camillo Ruini.

Dell'Utri, per Bielli (Ds) arresto motivato

nei confronti di Marcello Dell'Utri ci [illegible] che [illegible] le ragioni della custodia cautelare». Di

9) Estratti Dichiarazione di Barcellona

PARTNERSHIP IN SOCIAL, CULTURAL AND HUMAN AFFAIRS: DEVELOPING HUMAN RESOURCES,PROMOTING UNDERSTANDING BETWEEN CULTURES A EXCHANGES BETWEEN CIVIL SOCIETIES

The participants recognize that the traditions of culture and ciilization throughout the Mediterranean region, dialogue between these cultures and exchanges at human, scientific and technological level are an essential factor in bringing their peoples closer, promoting understanding between them and improving their perception of each other. In this spirit, the participants agree to establish a partnership in social, cultural and human affairs. To this end:they reaffirm that dialogue and respect between cultures and religions are a necessary pre-condition for bringing the peoples closer. In this connection they stress the importance of the role the mass media can play in the reciprocal recognition and understanding of cultures as a source of mutual enrichment; they stress the essential nature of the development of human resources, both as regards the education and training of young people in particular and in the area culture. They express their intent to promote cultural exchanges and knowledge of other languages, respecting the cultural identity of each partner, and to implement a lasting policy of educational and cultural programmes; in this context the partners undertake to adopt measures to facilitate human exchanges, in particular by improving administrative procedures; they underline the importance of the health sector for sustainable development a express their intention of promoting the effective participation of the community in operations to improve health and well-being; they recognize the importance of social development which, in their view, must go hand in hand with any economic development. They attach particular importance to respect for fundamental social rights, including the right to development; they recognize the essential contribution civil society can make in the process of development of the Euro-Mediterranean partnership and as an essential factor for greater understanding and closeness between peoples; they accordingly agree to strengthen and/or introduce the necessary instruments of decentralized cooperation to encourage exchanges between those active in development within the framework of national laws: leaders of political and civil society, the cultural and religious world, universities, the research community, the media, organizations, the trade unions and public and private enterprises , on this basis, they recognize the importance of encouraging contacts and exchanges between young people in the context of programmes for decentralised cooperation; they will encourage actions of support for democratic institutions and for the strengthening of the rule of law and civil society; they recognize that current population trends represent a priority challengewhich must be counterbalanced by appropriate policies to accelerate economic take-off, they acknowledge the importance of the role played by migration in their relationships. They agree to strengthen their cooperation to reduce migratory pressures, among other things through vocational training programmes and programmes of assistance for job creation. They undertake to guarantee protection of all the rights recognized under existing legislation of migrants legally resident in their respective territories; in the area of legal immigration they decide to establish closer cooperation. In this context, the partners, aware of their responsibility for readmission, agree to adopt the relevant provisions and measures, by means of bilateral agreements or arrangements,

in order to readmit their nationals who are in an illegal situation. To that end, the Member States of the European Union take citizens to mean nationals of the Member States, as defined for Community purposes, they agree to strengthen cooperation by means of various measures to prevent terrorism and fight it more effectively together, the same token they consider it necessary to fight jointly and effectively against drug trafficking, international crime and corruption; they underline the importance of waging a determined campaign against racism, xenophobia and intolerance and agree to cooperate to that end.

10) Estratti accordo euromediterraneo di associazione UE-Tunisia (artt. 69 e 71)

LEGGE 3 febbraio 1997, n. 35.

Ratifica ed esecuzione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'Associazione tra la Comunita' europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra, con cinque protocolli, sette allegati e atto finale, fatto a Bruxelles il 17 luglio 1995.

G.U. N. 052 DEL 04 03 1997 (s.o. n. 46)
In vigore dal 1° marzo 1998

CAPITOLO II

DIALOGO IN CAMPO SOCIALE

ARTICOLO 69

1. Tra le Parti si instaura un dialogo periodico su tutti gli aspetti del settore sociale cui es siano interessate.

2. Tale dialogo serve a ricercare gli strumenti e le modalità attraverso i quali realizzare c progressi per quanto riguarda la circolazione dei lavoratori, la parità di trattamento e l'integrazio sociale dei cittadini della Tunisia e della Comunità che risiedono legalmente sul territorio de Stati ospiti.

3. Il dialogo riguarda in particolare tutti i problemi relativi:

a) alle condizioni di vita e di lavoro delle comunità immigrate;

b) all'emigrazione;

c) all'immigrazione clandestina e alle condizioni di rimpatrio delle persone la cui situazione irregolare rispetto alla legislazione in materia di soggiorno e di stabilimento di applicazione n paese ospite;

d) alle azioni e ai programmi per la promozione della parità di trattamento tra cittadini del Tunisia e della Comunità, della reciproca conoscenza delle culture e delle civiltà, del sviluppo della tolleranza e dell'abolizione delle discriminazioni.

ARTICOLO 70

Il dialogo nel settore sociale avviene agli stessi livelli e secondo le stesse modalità di quelli previsti al Titolo I del presente accordo, che può anche essere utilizzato come quadro di riferimento.

CAPITOLO III

AZIONI DI COOPERAZIONE IN CAMPO SOCIALE

ARTICOLO 71

1. Per consolidare la cooperazione tra le Parti in campo sociale, si istituiscono azioni e programmi relativi a qualsiasi argomento di interesse per esse.

Rivestono a questo proposito carattere prioritario le seguenti azioni:

a) la riduzione della pressione migratoria, in particolare attraverso la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo della formazione nelle zone di emigrazione;

b) il reinserimento delle persone rimpatriate a causa del carattere illegale della loro situazione rispetto alla legislazione dello Stato in questione;

c) la promozione del ruolo della donna nel processo di sviluppo economico e sociale, in particolare attraverso l'istruzione e i media, nel contesto della relativa politica tunisina;

d) lo sviluppo e consolidamento dei programmi tunisini di pianificazione familiare e di tutela della madre e del bambino;

e) il miglioramento del sistema di protezione sociale;

f) il miglioramento del sistema di copertura sanitaria;

g) il miglioramento delle condizioni di vita nelle zone svantaggiate a forte concentrazione demografica;

h) l'attuazione e il finanziamento di programmi di scambio e di svago a favore di gruppi misti di giovani d'origine europea e tunisina residenti negli Stati membri per promuovere la reciproca conoscenza delle culture e favorire la tolleranza.

ARTICOLO 72

Le azioni di cooperazione possono essere realizzate in coordinamento con gli Stati membri e con gli organismi internazionali competenti.

ARTICOLO 73

Entro il termine del primo anno successivo alla data di entrata in vigore del presente accordo il Consiglio di associazione crea un gruppo di lavoro incaricato di valutare in modo permanente e a scadenze regolari l'attuazione delle disposizioni dei capitoli 1-3.

CAPITOLO IV

COOPERAZIONE IN CAMPO CULTURALE

ARTICOLO 74

1. Al fine di migliorare la reciproca conoscenza e comprensione, e tenendo conto delle azioni già svolte, le Parti si impegnano nel rispetto reciproco delle culture a definire meglio le condizioni di un dialogo culturale duraturo e a promuovere tra loro una cooperazione culturale continuativa, dalla quale non sia escluso a priori alcun settore di attività.

2. Nella definizione delle azioni e dei programmi di cooperazione, nonché delle attività congiunte, le Parti dedicano particolare attenzione al pubblico giovanile e agli strumenti di espressione e di comunicazione scritti e audiovisivi, alle questioni attinenti alla tutela del patrimonio e alla diffusione della produzione culturale.

3. Le Parti convengono che i programmi di cooperazione culturale esistenti nella Comunità e in uno o più Stati membri possano essere estesi alla Tunisia.

ODYSSEUS PROJECT

Cariplo-ISMU Foundation, I.A.I., Ministry of the Interior

PREVENTION, CONTROL AND MANAGEMENT OF MIGRATORY FLOWS IN THE CENTRAL MEDITERRANEAN

SOCIAL AND POLITICAL ASPECTS

May 1999

The present document was realised by:
Giancarlo Blangiardo, Patrizia Farina e Salvatore Palidda

This Project was realised thanks to the financial support of the European Commission, within the Odysseus Programme.
The authors are to consider the only responsible for the content of the publication; the document doesn't represent in any way the Commission or its services opinion.

Chapter I
Legal and illegal migratory flows to southern Europe
(G.C. Blangiardo, P.Farina) 4

1. **Measuring immigration (P. Farina)** 4
1.1 Sources 4
1.1.1 Sources for direct measurement 5
1.1.2 Sources for indirect measurement 6
1.2 European sources 8

2. **The phases of European immigration (G.C. Blangiardo)** 11

2.1 Overview of migration in the 1990s 12
2.2 Analysis of the new migratory reality in Mediterranean Europe 17
2.2.1 Portugal 17
2.2.2 Spain 18
2.2.3 Greece 20
2.2.4 Italy 21

Chapter II
The perverse effects of the present migratory situation (Salvatore Palidda) 29

Chapter III
Forms and Levels of International Cooperation in Frontier Controls
(Ferruccio Pastore) 45

Chapter I
Legal and illegal migratory flows to southern Europe

1. Measuring immigration

In just a few decades, Italy has been transformed from a country of emigration into a territory of attraction for increasingly large groups of foreigners. Precisely because of this historical vocation of emigration, the inversion of migratory flows has been perceived very slowly in Italy and this slowness has certainly contributed towards generating delays both in setting up appropriate policies for the migratory phenomenon and in the definition and establishment of the appropriate tools for its quantitative measurement.
Despite the certainty that during this decade sensitivity towards the need for counting the number of foreigners present has grown, political actors and scholars continue to come up against a series of difficulties in processing the data relative to the consistency and structural characteristics of the foreign population.
These difficulties originate mainly in the fact that this phenomenon is characterised by various levels of "legality" and "visibility" and the absence of a Registry Office for foreigners, normally compensated by resorting to information collected for purposes other than the specific aims of evaluating this universe.
However, although measuring the presence of foreigners is obviously a complex task, it appears increasingly urgent to reach a solution both in order to satisfy the increasingly pressing demands of those who have to know the dimensions of the problems to be faced and in order to avoid the insurgence of "encircling syndromes" caused above all by the publication of data divulged casually – and in all cases without sufficient thought being given – on the presence of illegal or irregular immigrants[1].
On the other hand, this necessity has become even greater since law 40/98 was passed which lays down, inter alia, the determination of annual entrance quotas established on the basis of the numerical consistency of foreigners and their territorial distribution.
This issue is common to the rest of Europe and in particular to the southern European countries which only in recent years have seen a rise in this phenomenon. It is however clear that the significance of these problems is not reduced merely because they are common to more than one country. On the contrary, it accentuates for all concerned the need to improve statistics in order to place the phenomenon within the correct limits and, in European terms, to allow comparison.

1.1 The sources

In the first place, we can say that the sources normally used are of two types. The first, which for the sake of convenience will be shown as sources of direct measurement, provide information on individuals or related events of a demographic nature. They are also conceived with the precise aim of highlighting the consistency and characteristics of the foreign population present.
The second and indirect type groups together information from the archives of agencies which record Italian users and which have only recently started to record foreign users. These agencies do

[1] The illegal population may be divided into two groups: individuals who enter Italy without an entrance visa therefore they do not have residence permits and "irregular" immigrants, foreigners who have lost the requisites necessary to stay in Italy that they possessed when they entered the country. For example, foreigners in Italy with a permit to stay that has expired but has not been renewed belong to this sub-category.

not attribute any special importance to the origin of the individual but as they have information on nationality, data on the foreign components is thus available. Information obtained in this way, whilst valuable, may not be very suitable, both because it often counts documents or files still open and in progress and because the source generates information deriving from objectives other than that of monitoring the migratory phenomenon.
As will be underlined, these limits are to be found in all the indirect sources, including permits to stay, probably the archive which is nearest to the idea of a Registry Office and which, in a final analysis, is used whenever national figures are required.
Before describing in detail the main sources of direct and indirect measurements, it would be appropriate to highlight the existence of a third way of establishing the presence of foreigners, namely estimates. These present the advantage of indicating, within reasonable ranges, the quantitative dimensions of the foreign population independently of the legal status of the subjects. In this sense, sampling surveys are extraordinarily important tools because they succeed in intercepting the illegal and irregular component, which is unknown by definition as well as the legal component (with information which otherwise would not be known)[2].
Nevertheless, in Italy the enquiry method is having a hard time in getting off the ground both because it requires specific skills and due to the relatively high costs it entails. The financial burden is generally overcome by limiting the studies to small areas which, precisely for this reason, are not representative of the whole national territory.

1.1.1. Sources of direct measuring

The main sources for measuring the foreign population is the census, organised and carried out by the National Statistics Institute (ISTAT). This is a tool which provides a picture of the population present in the territory at a specific time.
Until the 1971 census, the foreign population present in Italy was inferred from the information on the country of birth and nationality and contained in the census form distributed indifferently to all those present in the territory. For the following census (1981), ISTAT drew up a form for foreign nationals temporarily present in Italy on that date, in the hope of obtaining information on the emerging migratory phenomenon.
The results of this innovation, however, were not satisfactory as half of the foreigners included in the census by this means were diplomatic staff, tourists, military personnel or businessmen[3]. In other words, the population included in the census belonged to the segment of foreign population which was understandably less important.
In the light of this experience, an ad hoc questionnaire was drawn up at the subsequent census (1991) specifically for foreigners, available in six different languages, after repeated consultation with the representatives of the foreign communities present (Attachment 1).
The independence between measurement and place of dwelling effectively allowed intercepting parts of the foreign population otherwise inaccessible and highlighting a number of important characteristics such as age, type of cohabitation, length of migration as well as, obviously, the nationality.
Despite these efforts made in drawing up the questionnaire and the training given to the interviewers, the informative importance of the 1991 census was nevertheless modest and did not completely achieve the desired objectives. This occurred mainly because the qualitative characteristics of the population included in the 1991 census were suitable for a minority of the foreigners, those who were integrated, and could not be extended to the whole population, which also included individuals who, although legal, did not deem it opportune to be included in the

[2] In this regard see: Fondazione Cariplo-I.S.M.U. – Provincia di Milano 1998 and 1999; G.C. Blangiardo, 1998. For a panorama of sampling surveys see Natale M., Strozza S., 1997, pp. 143-173.
[3] Cagiano, R., Di Prospero, (1992).

census and those present illegally in Italy, that is the most problematic segment. In addition, even if the census had been the success in terms of knowledge which it was not, the fact remains that information of this type is collected only once every ten years, too long a period for the analysis of a phenomenon which requires, on the contrary, updating on a more frequent basis.
The limits of a temporal character are overcome by the Registry Office of the population which, although not as rich as the census, nevertheless allows collecting a great deal of information on an annual basis. Some of the most important elements include territorial distribution detailed per commune[4], the country of origin, internal and international mobility, natural events (births and deaths), the composition of the family nuclei and marriages.
This information, available at local level at the end of each calendar year, is then aggregated at national level by ISTAT and is very useful even if it takes for granted an intrinsic limit of the nature of the phenomenon under study. In particular, the population enrolled at the registry office is legal and permanently resident in Italy[5]. The calculation of this population not only excludes a priori the illegal component, but also those with little inclination or no interest whatsoever in activating the enrolment procedures even if present in Italy in compete legality.
In addition, it is to be noted that the high mobility of foreigners entails frequent moves, not necessarily reported if these are to a third country[6]. Therefore, the registry office source normally overestimates the presence to a non-quantifiable degree.

1.1.2. The sources of indirect measurement

The statistics of this type are produced by a number of agencies, both public and private, which record the data organised principally without distinction of records between Italian and foreign nationals (obviously with the exception of permits to stay), referring mainly to an individual document or record opened at that structure.
The quality of this information depends on several factors. In general it is the greater when the records have been conceived from the start for the foreign component and therefore include special information which otherwise is of little significance for Italian nationals. The quality of the data also increases if beforehand these are processed by ISTAT which activates quality control procedures on the records before publishing the statistics.
The most important source of indirect measurement is probably that of permits to stay which non-EEC foreign nationals must possess if they intend settling in Italy.
Apart from entry visas for tourism (which normally imply a presence not exceeding three months), permits to stay are issued and renewed periodically by the Italian police headquarters on the basis of a specific reason. The most important of these include in particular employment and family reunification. In addition to the reason for stay, it is possible to identify through these documents the territorial distribution (on a provincial level), the country of origin and sex of the individual.
The possibility of building up an important historical series (data is available since 1968) is the exclusive characteristic of this source. It shows an unquestionable increase of foreigners over the period but this remark requires some specification. In the first place, the calculation of the permits, a procedure which normally takes place at the end of the calendar year, counts all the documents in the records including those that have expired and are not renewed.[7] The police headquarters, more interested in having the number of records opened up to that time, do not have to exclude from their accounts the expired documents. Occasionally, someone may autonomously decide to clean up the

[4] At present the registry office statistics are the only source whereby the foreign presence in Italy can be mapped according to commune. Permits to stay define only the provincial territory of the pertinent police headquarters.
[5] Since the end of the 1980s, individuals intending to enrol at the registry office must show a valid permit to stay in order to obtain resident status.
[6] Internal mobility, on the other hand, can be seen in the statistics of individuals enrolling/striking themselves off registry lists in other communes.
[7] An document that has expired may mean that the individual has entered an illegal situation or definitively departed for other destinations.

records, eliminating expired permits, thus causing positive or negative annual balances generated by an act of a "bureaucratic" nature and therefore these balances are fictitious.
The existence of this limit has led ISTAT to proceed with a revision of the records, taking on the burden of cleaning them up in the sense of excluding expired permits and permits that have not been renewed from the total, considering half-way through the following calendar year as the limit date.[8]
The procedures of cleaning up the records make the data on permits to stay published by ISTAT (defined for evident reasons as "net" in contrast with the "gross" data of the Police Headquarters) certainly more realistic than those published by the Ministry of the Interior. The only limit is the delay with which this information is published: at present the latest data available, specified by Italian province and origin of the foreigners, refers to 31st December 1995.
If the temporal gap of about three years does not jeopardise the considerations made by scholars and experts, the same cannot be said for the work of operators and their obvious consequences on public opinion informed by the publication of the gross data. In this regard, it is enough to think of the commotion generated when the symbolic threshold of one million foreigners present was reached, according to the data of the Ministry of the Interior at the end of 1995 whilst three years later, ISTAT ascertained a presence of about 30% less for the same date.
If measuring the presence of foreigners through permits to stay has been consolidated for some time now, the collection and publication of statistics on employment and economic statistics is far more recent (since the end of the 1980s). These include statistics from the Ministry of Employment, INPS (Social Security) and the Italian Exchange Office. The first provides, on a quarterly basis and by province, the number of people registered as unemployed and those who have found employment. General characteristics of the individuals registered are available such as nationality, date of birth, marital status, educational qualification and other more specific characteristics such as professional qualification and previous employment.
The INPS (Social Security) data, on the other hand, shows the social security contributions following the signature of an employment contract. These are made available at provincial level with reference to the nationality of the individual registered and the main sectors of activity. Thirdly, the information published by the Italian Exchange Office indicates the amount of remittances made by foreign citizens abroad, specified by country of destination and also the total sum sent abroad from each Italian.
The employment statistics – and especially those from INPS – define in time the capacity of absorption of legal employees, highlight specialised activities by ethnic group and provide a map, however general it may be, of the supply on the national territory.
The publication of other data such as the characteristics of VAT number holders would be very useful to define and at least in part quantify the area of self-employment. At present this information is not available but occasionally Chambers of Commerce make up for this shortcoming in circumscribed territorial areas.
Lastly, an important group of statistics is produced by the Ministries of Justice, Health and Education with the collaboration of ISTAT which has published them with specific notation of nationality since the first half of the 1980s.[9]
In addition to the essential registry office data, this information refers to the specific environments of the different Ministries. The information on education, for example, gives the number of pupils enrolled in the various levels of schooling, scholastic pass rates at all levels as well as the numerical consistency of foreign children and young people present at each level of schooling. These statistics, if appropriately processed, possibly represent a sort of marker of stable presence in the

[8] At first ISTAT had considered 31st December as the date of reference. The permits which had not been renewed by 1st January of the following calendar year were considered as expired. Subsequently, 30th June of the last year was adopted as it was realised that the renewal procedures for the permits could take a very long time.
[9] With the exception of university students and graduates, identified according to nationality since 1953, and prisoners since 1938.

hypothesis that school attendance by minors, especially at the lowest levels, is associated with the presence of a family nucleus.
The health statistics, on the other hand, provide information on the health situation of the foreign population who use Italian structures and the receptive capacity and characteristics of the structures attended by foreigners. In this context, information on childbearing, induced abortions and miscarriages is also collected, which could be used to throw light on the reproductive potential of immigrant women.
Lastly, judicial statistics emphasise police complaints, detention (arrest and security measures) and criminal proceedings taken against foreigners with particular reference to the various degrees of judgement.
From the above, it clearly emerges that the statistical information on the foreign presence in Italy and its characteristics is far from scarce. Although having arrived late compared to other countries, Italy is coming into line with those having a longer history of immigration in identifying and diversifying the sources of information on foreigners. However, alongside this consoling reality, the limits of Italian statistics must also be pointed out.
The first and most important of these is the low degree of reliability of the data, the production of which is still left to an excessive extent to the initiative of agencies dominated by priorities other than those of classifying and estimating the presence of foreigners. This attitude obviously entails a poor quality of records and little specific information on the immigrant population.
The second limit is the lack of communication between the various sources. The presence of a foreign national may be intercepted through one or more "bureaucratic" contacts resulting from employment, criminality, illness, training etc. Each of these pieces of information automatically flows into the end of year statistics, without allowing links between the various events which generated the contact. The lack of connection between the elements of information reduces the informative power and makes the quantitative estimate more difficult. By way of example, the absence of links between the various records prevents correlating the illness of an individual (health statistics) with his/her work (employment statistics) or length of stay (statistics of the Ministry of the Interior). However, given the dimension of the phenomenon and its foreseeable future growth, it would appear necessary to build up links between the various records in Italy too or, better still, create a registry office for foreigners, as adopted elsewhere, which would put an end to the climate of emergency in which reflection on this issue in Italy has developed.

1.2 European sources

The panorama of statistical sources, already highly articulate at national level, becomes further complicated at a European level. In addition to the local problems – the more recent the phenomenon of immigration is, the greater they are – are the difficulties related to comparing statistics collected in different ways in the various countries.
Presence in particular is subject to substantial differentiation in relation to the legal status granted to the foreigner by each state (for example defined as resident, temporarily present, refugee) and the temporal threshold of stay in the country of destination after which a national of another nationality becomes a resident (or guest). Furthermore, the differences are increased by the fact of being an immigrant. He/she is a worker, student, relative or refugee, but these statuses are defined using criteria that are in no way homogeneous. In addition, two more difficulties can be added to those already described. The first is the fact that the illegal component, normally estimated at local level, cannot be compared in the European context. The second concerns the perturbations introduced by frequent legislative measures oriented towards legalisation which alters the stock data and the national historic series.
Despite the limits described, the lack of more refined material compels the international agencies assigned to monitor the migratory phenomenon at European level to use this information, and in particular the statistics from records on the population, permits to stay and censuses. The choice of

one source or another depends on legislation currently in force in each individual state, but in general the population registries are adopted mainly by the northern European countries or exist in those countries where the migratory phenomenon arrived at an early date.
In countries where population registries have been adopted, enrolment by the foreign population is compulsory. The local offices then send the data to the central office and the information is then aggregated or broken down according to geographic area. In this way, the population registries can provide a map of the foreign presence within the national borders and highlight the most important areas of attraction and/or rejection. This information, significantly non-existent for countries of more recent immigration, is not to be confused with the enrolment for residence as is the case for example in Italy, by reason of the compulsory nature of the act, whereas in Italy this is left to the discretion of the individual concerned (Table 1).
This source, comparatively more reliable than all the others, presents a limit above all as far as striking-off is concerned. Foreigners often tend not to strike off their enrolment which causes an under-estimate of the departing population whilst on arrival it tends to be greater than the number actually present.
This aspect introduces the problematic element of the measurement of migratory flows. When they derive from this type of survey, the results of the comparison of flows between European countries become arbitrary in one way or another, in that residence is subordinate to temporal thresholds of stay which may be very different. Furthermore, it is at the discretion of each country to include or exclude particular segments: for example in some states, refugees are included in specific registries whereas in others they are grouped together in the general registry.
The countries which do not have registries give the European agencies the statistics on permits to stay of the type analysed in the paragraph on Italian sources: they are of limited duration, are renewable and allow the immigrant to stay in the receiving country. Permits are recorded to a substantial extent in all the European countries (including those having registry offices) and actually represent the only information comparable on immigrant presence and migratory flows in countries of more recent immigration such as Italy, Spain, Greece and Portugal. The comparison, however, is to be made with some caution as the limits presented in the evaluation of the permits to stay in Italy can also be extended to all the others. To this must be added the fact that each country has its own legislation in this regard and classification methods are not uniform. For example, the issue of permits to stay to minors in Italy is related to an adult's permit whilst in other countries it is individual and independent of the subject's age. Again, in some cases, the permits to stay are differentiated between authorisations to stay in the country (for employment or with entitlement to work) and authorisations only for residence.
Nevertheless, the lack of more reliable and refined data enforces the use of this information which is legitimate, only however if assumed with a critical spirit. Indeed, in itself the document which authorises residence does not necessarily imply physical presence and even less a concrete flow, as the individual may have obtained the permit but postponed immigration, or the individual may have the benefit of a new document because of, for example, a change in status, even if he/she has been residing for some time in the receiving country.

*Table 1 Availability of population registry offices and permits to stay in some European countries in 1998**

	Population registry office	Permit to stay or work permit
Austria	X	
Belgium	X	X
Denmark	X	X
Finland	X	
France		X
Germany	X	X
Hungary	X	X

Ireland		X
Italy		X
Netherlands	X	X
Norway	X	X
Poland		
Portugal		X
Spain		X
Sweden	X	
United Kingdom		X

*X = available; Source: Sopemi, 1998

With reference to permits to stay, one characteristic that is typical of southern European countries, namely recourse to frequent legalisation, must be emphasised. Reasons such as the geographic location, the natural weakness of maritime frontiers and the lack of experience in border control expose Italy, Greece, Spain and Portugal to a considerable number of illegal immigrants, even if the above mentioned countries may not be the final destination of the journey. The population illegally present on the territory emerges systematically on the occasion of amnesties and this has beneficial effects on the immigration figures which the year after legalisation are certainly more realistic. However, these measures also have the indirect and perturbing effect of making the historical reconstruction of the phenomenon, exposed to sudden and apparently inexplicable changes, more difficult.

From this brief description, it appears clear that in the process of European integration under way, the establishment of a qualitatively acceptable statistical patrimony on the migratory phenomenon must be considered a priority. This can be done only through the convergence of statistics identified using standardised procedures, the only tool for unambiguous comparison of legal presence, estimating illegal presences in terms of stock and flows (including within the Community) and expanding the information patrimony which is today restricted only to the presence according to permits to stay and ignores comparisons on other decisive aspects such as work, justice and health.

It is precisely in this direction that the UN is moving, having recently published the first revision of the Recommendations for the definition and classification of the phenomenon, recognising that those of 1976 (UN, 1998) are outdated.

In particular, the Recommendations insist on the need to reach a clear definition of the migrant, formed with reference to residential typologies (also introducing the temporal variable) and reasons for expatriation. In this perspective, immigrants are defined *people who have changed their habitual country of residence,* meaning by habitual residence the place where an individual spends his/her time daily for a short period (more than three months but less than a year) or a long period (over 12 months). In addition, in the definitions, the Recommendations insist on the change of status of the migrant, by putting into relation that held on departure from the country of origin and that acquired in the country of destination.

Defining the migrant according to these indications certainly implies a considerable effort by Italy and the other European countries, but this effort is necessary to start gaining knowledge on the phenomenon within Europe.

Table 2 Main characteristics of individuals who intend migrating in the country of origin and in that of destination

Classification of citizens departing from their county of origin	**Classification of immigrants arriving in the country of destination**
Citizens leaving for educational reasons	Foreign students
Citizens leaving for vocational training reasons	Students undergoing vocational training
.Citizens leaving for work	Foreign workers
Citizens exercising a free choice of residence	Foreigners with the right of choosing where to

	live
Citizens departing to reside in another country	Foreigners admitted to reside
Citizens departing to join family members	Foreigners admitted for reunification
Citizens seeking asylum	Refugees and asylum-seekers
Citizens departing without entry permits for the receiving country	Illegally present foreigners

Source: UN, 1998

2. The phases of European immigration

After the Second World War, alongside the re-commencement of inter-continental mobility to the Americas and Australia, intense movements of populations were recorded in Europe, owing, at first, to the modifications of borders and political regimes following the Yalta Conference and then, with the economic recovery of Western Europe, to growing flows of workers from the lesser developed countries in the area (still characterized by excess agricultural populations) towards the more industrialised countries where, in order to fill the vacancies caused by the conflict and continue reconstruction, the recruitment of an external labour force was necessary.

With the 1960s, the European continent saw a gradual rotation of the countries of origin, which progressively involved populations increasingly further away from the traditional poles of attraction until the continental limits were crossed. This phenomenon was also encouraged in some countries (France, United Kingdom, Belgium and the Netherlands) by the settlement of significant communities of non-European origin following the processes of independence and national liberation of the former colonies. In fact, when the reserves of labour from southern Europe began to dry up as they were increasingly diverted to sustain the intense economic growth in some areas of their respective countries of origin, employers in central and northern Europe were compelled to expand the dimension of immigration and the areas of origin. The result was a network of relations which was increasingly independent of the previous colonial bonds and increasingly influenced by the demand for labour in the countries of destination and the demographic-economic imbalances in the countries of origin.

With the oil crisis in the early 1970s, some important elements in the mechanism of attraction focused on the strong economies of central Europe were modified. The generalized economic difficulties and the consequent manoeuvres to ensure self-sufficiency for the manufacturing systems were accompanied by the twofold need to transform a manufacturing system that was often obsolete – as it was focused labour-intense technologies – and to face up to the growth of a social and political conscience which, at least in theory, began to refuse the exploitation of foreign labour specific to the German system of *Gastarbeiter* (guest worker).

The migratory policies introduced in those years by the European countries of traditional immigration went from banning entrance to the (often unsuccessful) attempts at forcing and/or inducing the return of unemployed foreign workers, to the initiatives to assimilate and integrate part of the foreigners into the receiving society as far as possible. This objective was to be achieved by limiting entry, in principle, only to the closest family members of people who had immigrated at an earlier date (Hammar, 1985).

However difficult it may be to put forward relations of cause and effect on phenomena which are by their very nature complex, on the level of motivations and conditioning, as is the case with international migratory movements, it is nevertheless undeniable that the policies of closure in the countries of traditional immigration were accompanied by two relatively new situations for Europe: the extension to the south of the areas of attraction, which included countries such as Spain and Italy and lastly Greece and Portugal, and the development of illegal immigration. The former, justifiable to a great extent with the processes of economic growth which characterized these countries during the 1980s and the latter which can be considered a response to measures of closing frontiers which clashed both with a strong convergence of interests between migrants and marginal

employers, and with the presence of a closely-meshed intermediate network at times on the very limits of legality.

2.1 Overview of migration in the 1990s

At present, the foreign population present in the 15 member states of the European Union (EU) is officially in the region of 18-19 million units, with more than half concentrated in only two countries (Germany and France), and an average density of about 5 *non national*[10] subjects for every 100 citizens of the Union.
From the quantitative point of view, the foreign presence in the countries of the EU is greatest in Germany with just over 7 million units, followed by France with 3-4 million and the United Kingdom with 2. Italy, with just over one million legally present foreign nationals, ranks fourth in the classification and precedes, in order, Belgium, Austria, the Netherlands, Spain and Sweden, where the presence of foreign nationals varies between 500,000 and 900,000 units. In the remaining member states, the consistency of the foreign population stands at around 100,000 -300,000, with the most in Greece (305,000) and least in Finland (81,000).
Generally speaking, the non-EEC component is in the order of 70-80% in more than half the countries: the highest percentages are in Italy (86%) and Austria (85%) and the lowest in Luxembourg (11%) and Ireland (29%).

Figure 1 Density of foreigners in the Member States of the EU
(per 100 residents) Last year available

Figure 2 Percentage of non-EEC citizens in the foreign population of the EU
Last year available

In terms of density, the overview of the EU shows above average values – as well as the anomalous reality of Luxembourg (where more than 1/3 of the population is of foreign origin) – in Austria, Belgium and Germany (with about 9 foreigners per 100 residents) and in France and Sweden (with about 6 per 100). A density slightly below the Community average can be observed in Denmark and the Netherlands and it is lower still in the United Kingdom and Ireland. The density is very low in the four countries in the extreme south (Portugal, Spain, Italy and Greece) and in the extreme north (Finland).

Table 1 Foreign population present in the member states of the European Union

Country	Population 1.1.98	Foreigners 1997	Density of foreigners	Non-European Union foreigners
	(thousands)	(thousands)	(per 100 inhabitants)	(per 100 foreigners)
Germany	82012.2	7314.0	8.9	74.8
France	58722.6	3597.0 (a)	6.1	63.5
United Kingdom	59086.4	1983.0 (b)	3.4	60.8
Italy	57563.4	1250.0 (c)	2.2	86.3
Belgium	10192.3	903.1	8.9	38.6
Austria	8075.4	732.7	9.1	84.7
Netherlands	15654.2	679.9	4.3	72.3

[10] The expression refers to subjects, belonging to the Community or not, present in a country other than that of their nationality.

Spain	39347.9	609.8	1.5	53.3
Sweden	8847.6	526.6	6.0	66.1
Denmark	5294.9	237.7	4.5	79.4
Greece	10507.6	305.0 (d)	2.9	72.9
Portugal	9957.3	172.9 (b)	1.7	74.7
Luxembourg	423.7	142.9	33.7	11.4
Ireland	3652.9	114.4	3.1	28.9
Finland	5147.3	81.0	1.6	80.9
(a) 1990 figure (b) 1996 figure (c) Source: Ministry of the Interior, Anticipa-zioni Dossier Caritas 1999 (d) Source: Ministry of the Interior, 1996				

Source: Sopemi, 1998; Council of Europe, 1998

Through the data on legal presences, the analysis of the migratory dynamic over the past decade can be summarised as follows:

- in the consistent increase in the foreign population in Austria and Germany, especially after 1990;
- in the analogous development of immigration in northern regions, less intense at levels of absolute values but equally significant in terms of relative growth;
- in the relative stability of the stock of presences that characterised the United Kingdom and Belgium for the whole decade and which differentiates the latter from its neighbour, the Netherlands (where from 1993 onwards signs of regression can be seen);
- in the last place, but for certain aspects more innovative, the marked increase in the foreign population regarding Mediterranean Europe.

As far as the overview of nationalities that make up the foreign presence within the European Union, the Community component, often the residue of a process of attraction which has roots in the past, from the rest of European and non-European origins. In particular, regarding internal mobility in the member states of the Union, the following can be noted: some 600,000 Italians in Germany, 250,000 in France and 200,000 in Belgium; the clear prevalence of Portuguese in France (more than 600,000) and in Luxembourg (about 50,000); the Irish in the United Kingdom (more than 400,000); the Greeks in Germany (360 thousand); the Spanish in France (more than 200,000); the significant incidence of Germans in Austria, Italy, the Netherlands, Spain and the United Kingdom and British nationals in the four new countries of immigration in southern Europe: Portugal, Spain, Greece and Italy.

Table 2 Dynamic of the foreign population present in some member states of the EU

Country	Foreign population	(in thousands)	(a)	Indices	(1986-89=100)
	1986-89	1990-93	1994-96	1990-93	1994-96
Austria	343	575	722	168	210

Belgium	866	914	915	106	106
Denmark	139	175	219	126	157
Finland	19	41	68	221	364
Germany	4522	6150	7159	136	158
Ireland	79	88	102	112	130
Italy	540	889	977	165	181
Luxembourg	103	120	138	117	134
Netherlands	606	741	721	122	119
Portugal	98	119	166	122	170
United Kingdom	1823	1865	1993	102	109
Spain	309	366	500	118	162
Sweden	417	496	532	119	128
(a) Annual average					

Source: Cfr. Table 1

Chart 1 Foreign population in the member states of the EU 1986-1996 (in thousands)

Germany
France
United Kingdom
Belgium
Italy

Chart 2 Foreign population in the member states of the EU 1986-1996 (in thousands)

Netherlands
Sweden
Austria
Spain
Denmark
Luxembourg
Portugal
Ireland
Finland

Regarding non-European Community nationalities, the Turkish presence stands out for its quantitative dimensions (more than 2 million in Turkey) as does the Moroccan presence (followed by former Yugoslavs) for the variety of countries where it has a considerable weight (Belgium, France, Italy, Netherlands and Spain).
However, there are many situations of privileged relations. These range from the Algerians in France (more than 600,000), to nationals of the former members of the USSR in Greece and Finland, Albanians in Italy and a qualified presence of nationals of the former colonies: Indians and Pakistanis in the United Kingdom; Zairians in Belgium, Cape Verdeans, Brazilians and Angolans in Portugal.

Table 3 Main countries of origin of the foreign population present in some member states of the EU (1996)

Country of destination	Countries of origin which are EU member states					
	1st	thousands	2nd	thousands	3rd	thousands
Austria(a)	Germany	57	Italy	9	U.K.	3
Belgium	Italy	208	France	102	Netherlands	81
Denmark	UK	12	Norway	11	Germany	11
Finland	Sweden	7	Germany	2	UK	2
Germany	Italy	599	Greece	362	Austria	185
Italy(b)	Germany	41	France	24	UK	22
Luxembourg	Portugal	53	Italy	20	France	16
Greece (c)	UK	13	Germany	9	Italy	5
Netherlands	Germany	53	UK	39	Belgium	24
Portugal	UK	12	Spain	9	Germany	8
UK	Ireland	446	Italy	77	Germany	59
Spain	UK	68	Germany	46	Portugal	38
	Countries of origin which are not EU member states					
Austria (a)	Former Yugoslavia	335	Turkey	139	Rumania	18
Belgium	Morocco	138	Turkey	78	Zaire	12
Denmark	Turkey	37	Former Yugoslavia	32	Somalia	10
Finland	Former USSR	17	Former Yugoslavia	32	Somalia	5
Germany	Turkey	2049	Former Yugoslavia	754	Bosnia Herzegovina	340
Italy (b)	Morocco	146	Albania	92	Philippines	68
Greece (c)	Russian Fed.	16	Georgia	9	Bulgaria	7
Netherlands	Morocco	139	Turkey	127	Former Yugoslavia	33
Portugal	Cape Verde	40	Brazil	20	Angola	16
UK	India	110	USA	104	Pakistan	68
Spain	Morocco	77	Argentina	18	Peru	18

(a) 1991 figures
(b) Data at 31.12.1998
(c) Data at 1.1.1998 for resident population only.
Source: cfr. Table 1

Figure 3 Foreign population in 1996. Main countries of origin
GERMANY

FRANCE
UNITED KINGDOM (*) (USA) (India)
(*) 1997
ITALY – Philippines
SPAIN
PORTUGAL (Brazil) (Cape Verde) (Angola) (Guinea Bissau)
GREECE (*)
(*) Data relative to permits to stay,1996

2.2 Analysis of the new migratory reality in Mediterranean Europe

2.2.1 Portugal

The numerical consistency of the foreign population legally present in Portugal was estimated at 173,000 units in 1996 (last year available), with a density of just under 2% and a concentration privileging the *distrito* of Lisbon (with more than 50% of presences). This community, although still relatively contained, is characterised by significant growth (+31% between 1993 and 1996) and a strong vitality: although representing 1.7% of the Portuguese population it accounted for 6.7% of births in 1996 (counting the cases with at least one foreign parent).
Regarding the places of origin of foreigners legally present in Portugal, the great majority are citizens of its former colonies, with about 40,000 subjects from Cape Verde, 20,000 from Brazil and 16,000 from Angola. Fifty-seven thousand foreigners from countries of the OECD area, ¾ of whom belong to member states of the European Union are also present.

Table 4 Portugal: consistency and characteristics of the foreign population

		Years		
	1993	1994	1995	1996
		(in thousands)		
Foreigners legally present (including those amnestied)	131.6	157.1	168.3	172.9
By region of residence				
Lisbon	70.6	85.5	92.4	95.3
Setubal	11.9	13.8	15.5	16.0
Others	49.1	57.7	60.3	61.6
By area of origin				
Africa	55.8	72.6	79.2	81.2
Europe	37.2	41.8	44.9	47.3
South America	21.9	24.8	25.9	27.7
North America	10.5	10.7	10.9	10.8
Other	6.2	7.1	7.5	5.9
Foreign labour force (including the unemployed)	63.1	77.6	84.4	86.8

Source: Oecd-Sopemi, 1998

The foreign labour force at December 1996 amounted to about 90,000 units, mainly employed in agriculture, manufacturing industry, building and services. The component of European origin widely found employment in the services sector, including services with a high technical and professional content (education, health, etc.), as did a good part of Brazilian immigrants, whereas Africans were mainly inserted in activities at a lower level, both in building and industry. About 80% of the foreign labour force were employees; employers and the self-employed (about 17,000) were to a great extent made up of Europeans and Brazilians.
At the same date, officially unemployed foreigners numbered just over 4,000, equal to slightly under 1% of the total of the unemployed. This percentage is nevertheless particularly high regarding immigrants from Angola: they represent 9% of the total foreign labour force but accounted for18% of the unemployed sub-group.
In relation to the illegal component of the foreign presence in Portugal, the only available figures refer to those who benefited from amnesties on two occasions: in October 1992-March 1993 and June-December 1996. In the former case, about 39,000 illegally present foreigners in Portugal had recourse to legalisation, 90% of whom came from seven countries with Angola occupying a predominant position. A similar concentration (even more accentuated) was repeated at the 1996

amnesty, when about 22,000 illegal immigrants were legalised, again with Angolans in the first position.

Table 5 Portugal: consistency of legalisation by period and place of origin

Place of origin	1992-1993	1996
	(in thousands)	(in thousands)
Angola	12.5	6.8
Cape Verde	6.8	5.0
Guinea Bissau	6.9	4.0
São Tomé and Principe	1.4	2.0
Brazil	5.3	0.3
China	1.4	-
Mozambique	0.8	-
Others	4.1	3.7
Total	39.2	21.8

Source: Ministry of the Interior, various years

2.2.2 Spain

At the end of 1997, the number of foreigners legally present in Spain was 610,000 (of whom just under half were from countries belonging to the European Community), with a density of 1.5% and an increase of about 70,000 units compared to the previous year.
The annual rate of growth of the presence of non-Community citizens has remained relatively low and stable over the last five years (at least until 1996) and the Moroccan component, today the largest with almost 80,000 units, appears in the past few years to have slowed down the strong expansion which characterised it at the beginning of the decade: going from an average annual rate of 40% between 1990 and 1994 to 10% between 1994 and 1996[11].
The second largest community in the panorama of immigration to Spain is that of United Kingdom citizens (68,000), followed by Germans (46,000). The Portuguese (38,000) and French (33,000) are also well represented.
The presence of Latin Americans is also significant, in relation to their strong bonds and cultural affinities with the Hispanic world, but with some important distinctions. Whilst Argentineans and Chileans have showed a relative immobility – or at least a numerical regression induced by phenomena of acquisition of Spanish citizenship – immigrants from the Andean area (Peru, Colombia and Ecuador) and the Dominican Republic have recorded a constant increase during the 1990s. This can be explained both by the deterioration of the social and economic conditions in the respective countries of origin and by the development of processes of attraction, typical of the *migratory chain*, made possible by the consolidation of nuclei which arrived in Spain at an earlier period and by a labour market offering great opportunities in some sectors (domestic services and personal assistance) traditionally covered by this type of immigration (often female).
Regarding the legally present foreign labour force in Spain, the most recent statistics show that 122,000 work permits were issued in 1996 (but which do not contemplate the Community component) against the 100,000 of the previous year. However, this trend does not take into consideration the outcome of the amnesty passed that same year.
In general, of the 120,000 foreigners who had (or renewed) a work permit in 1996, about half were from Africa (in top position Morocco) and about a quarter from Latin America (mainly Peru and the

[11] The 110,000 presences at 1.1.1998 (Council of Europe, 1998) nevertheless hint at a further increase to an annual rate which is again in the region of 40%.

Dominican Republic). The Chinese and Filipinos are also to be included, amongst those from Asia and the Poles of the non-Community Europeans.
Work permit holders found employment mainly in domestic and social assistance services (30%), in agriculture (19%), in building and transport (9%) and in catering (9%). Almost 20% of the work permits issued in 1996 covered qualified professions and about 10% were for self-employment.

Table 6 Spain: consistency and characteristics of the foreign population

			Years	
	1993	1994	1995	1996
		(in	thousands)	
Foreigners legally present (including those amnestied)	430.4	461.4	499.8	539.0
By area of origin				
Europe	217.5	238.5	254.5	273.3
America	96.8	103.3	108.9	121.3
Africa	79.3	82.6	95.8	98.8
Asia	34.9	35.7	38.5	43.4
Other	1.9	1.1	1.2	2.1
Work permits issued (including for seasonal and border workers)	93.7	88.6	100.3	121.7
(a) Excluding permits for less than 6 months or for study				

Source: Oecd-Sopemi, 1998

Table 7 Spain: consistency of legalisation by period and sector of activity

Type of permit/sectors of activity	**1991**	**1996**
	(in	thousands)
Total permits	108.4	21.3 (a)
Permits to stay and work permits	*108.4*	*13.8*
Sectors		
Agriculture	15.5	1.7
Industry	8.4	*0.5*
Building	16.6	2.1
Personal services	23.3	3.1
Hotel	13.6	2.2
Trade	9.3	1.6
Transport	1.2	0.3
Other services	16.8	1.7
Other	3.8	0.7
Work permits	-	*7.5*

(a) There are two types of permit: a two-year permit (annual for relatives) for residence or work and a permit to stay which does not allow the holder to work.
Source: Ministry of the Interior, various years.

The phenomenon of illegal immigration in the Spanish context has recently emerged (at least partially) with the amnesty started in April-August 1996 five years after a previous and similar experience. This amnesty, which allowed immigrants without valid documents to obtain a permit to

stay (7,500 cases according to the first data published by the Ministry of the Interior) and, where applicable, a work permit as well (13,800). In general, this situation concerned subjects who had immigrated legally in the period between 1986 and 1991 but who had become illegal when their permits expired and were not renewed.

2.2.3 Greece

According to the most recent official estimates (local sources), there were 305,000 foreigners in Greece holding a valid permit to stay (or one being renewed) and a further 250,000 – 500,000 without papers. In the same year, some 70,000 permits to stay were issued, with a high incidence of nationals from the former Soviet Union and, more in general, from neighbouring countries.
Compared to the previous years, the total of permits to stay did not show any significant variations, and the structure of places of origin also merely showed an accentuation of the flow from the former USSR to the detriment of the Aegean area (Cyprus and Turkey).

Table 8 Greece: permits to stay by country of origin

Country of origin		**Years**		
	1993	1994	1995	1996
		(in	thousands)	
Russian Federation	14.3	17.0	17.3	13.9
Georgia	-	-	2.9	5.3
Bulgaria	2.6	3.5	3.7	4.3
Albania	2.4	3,7	4.2	3.4
Egypt	3.0	3.6	3.6	3.1
Former Yugoslavia	1.5	2.9	2.9	2.9
Rumania	2.5	3.5	2.6	2.7
United Kingdom	3.6	3.2	3.1	2.7
United States	2.3	2.8	2.8	2.4
Turkey	5.1	6.2	5.1	2.3
Cyprus	5.6	5.5	4.7	2.1
Philippines	3.1	2.7	2.3	1.9
Poland	1.4	1.9	1.7	1.8
Germany	1.8	1.5	1.5	1.5
Ukraine	-	-	0.5	1.4
Lebanon	1.3	1.3	1.2	1.1
Syria	0.9	1.1	1.3	1.2
Italy	0.4	1.0	0.9	0.8
Others	18.4	15.6	15.9	15.7
Total	70.1	77.2	78.2	70.4

Source: Ministry for Public Order

The contingent of foreign workers admitted to Greece, annually fixed by the Government in agreement with the trade unions, was of about 35,000 units in 1996, 6,000 of whom were of ethnic Greek origin. The main groups were thus, in order of importance, from the United Kingdom, Egypt, the Russian Federation, Germany and the Philippines which, overall, accounted for about half of the work permits. Compared to the past, there has been a decrease in the number of immigrants of

Asian origin (especially Filipinos), generally employed in domestic services and at present increasingly replaced by immigrants from Eastern Europe and Albania. Alongside domestic work, the trade, catering and hotel sectors are important areas with a foreign labour force, accounting for about 60% of the employees.
Regarding illegal immigration, Greece is characterised by intense flows of illegal traffic both from the northern and eastern borders of the country and Turkey and the Aegean Islands. Several estimates put the existence of a quota of illegal foreign workers at between a minimum of 6% and a maximum of 12% of the total of the Greek labour force, half of whom (as many as 200,000-300,000 units) come from Albania and are often employed in seasonal work in tourism and agriculture.
On the other hand, illegal immigrants often find employment in Greece, despite the high unemployment figures, at reduced costs (without national insurance and social security), but with salaries which, if compared with those in their countries of origin, are particularly attractive. In this regard, one of the objectives of the legalisation started in 1998 was that of opposing the convergence of interests between employers and immigrant workers, in order to valorise professionalism and experience as well as eliminating distortions on the labour market.
At the end of March 1998, the procedures of legalisation (the deadline of which was fixed at the end of the following month of May) brought to light 150,000 illegal positions, about one-third of those estimated overall. Fifty-five per cent of the cases are located in the Attic region (which includes the majority of the Aegean Islands) and in two provinces in central Greece (Biotia and Evia).

2.2.4 Italy

According to the most recent estimates, on the basis of data provided by the Ministry of the Interior, the foreigners legally resident in Italy at the beginning of 1999 number just over 1.2 million[12] and represent a point of arrival of a process of growth which started in the second half of the 1970s and which has developed in recent years at average annual rates in the order of 3%[13].
Regarding this group, citizens of member states of the European Union are estimated at just over 170,000 (13.7%) and about 1/3 of the total of those resident would appear to have matured a period of immigration of at least five years.
In relation to the areas of origin, the dynamics of the 1990s show a strong increase in the relative weight of East Europeans, a constant increase in the Latin American and (more recently) Asian components and a partial scaling down of Africans and citizens from countries belonging to the OECD area. At present, out of every 10 foreigners legally present, 4 are European (of whom 2 from Eastern Europe), 3 are African (of whom 2 from North Africa), 2 are Asian and 1 is American. The classification of national groups has Morocco (146,000) and Albania (91,000) in the top two positions; the threshold of 50,000 units is also exceeded by the Philippines and the USA, whilst the following countries exceed the 30,000 limit: Tunisia, Yugoslavia (Serbia and Montenegro), Germany, China, Rumania, Senegal and Sri Lanka. There are eight countries with nationals accounting for between 20,000 and 30,000 permits to stay and a further 11 countries with 10,000-20,000. Overall, the ten most represented nationalities cover about half of the total foreign presence in Italy.

Table 9 Italy: permits to stay by area of origin

Area of origin		Years	

[12] The value takes as its starting point the 1,033,000 permits to stay at 31.12.1998 (to be taken, according to the indications of the ministerial source, *net of expired permits)* opportunely re-evaluated, in order to take into account both the quota of minors who are not personally holders of a permit to stay, and that fraction of permits which had expired at the date of reference but which were being renewed (cfr. Anticipazioni Dossier Caritas, 1999).
[13] The estimate was obtained by using data from ISTAT, net of expired permits not renewed, relative to the period 1991-1995.

	1991	1995	1998
	(As a percentage)		
Europe	31.8	40.7	38.5
- of which East Europe	13.3	20.9	22.5
Africa	35.1	28.2	28.8
- of which North Africa	22.8	18.0	18.7
America	14.5	14.3	13.1
- of which Latin America	7.7	7.8	8.4
Asia	18.0	16.4	19.3
Oceania/Stateless	0.5	0.4	0.3
Total permits to stay (in thousands)			
Values in records(b)	863	991	1250
Revised values in records	649	729	1033

(a) Calculated on values revised for the years 1991 and 1995, on the values in records for 1998
(b) For 1991 and 1995 source Ministry of the Interior, for 1998 adaptation by Caritas based on figures from the Ministry of the Interior
(c) for 1991 and 1995, source ISTAT, for 1998 Ministry of the Interior.

In 1998, 146,000 permits to stay were issued in Italy, 35,000 of which expired within the same year. The holders of the new permits, some 60% of which were issued for work and family reasons generally reflect the breakdown by nationality of the immigrants overall, with the exception of Tunisia and Senegal (represented to a lesser extent) who are compensated by Poland and India. In addition, the classification of 1998 permits sees Albania in the top position, followed by Morocco and Rumania; however, if reasons of work are considered, then Rumania is at the top of the classification.

As far as the phenomenon of illegality is concerned, the first (and only) official estimate in this regard refers to April 1998[14] and led to the hypothesis of values in the order of 200,000-300,000 illegal immigrants (this estimate can be more realistically oriented to the higher limit) and ¾ of the cases are concentrated in about fifteen different nationalities. In the light of these estimates, the classification of the countries of origin sees Morocco in the first position (with a maximum of 32,000 illegal immigrants), followed by Albania (26,000), Rumania (24,000), Tunisia (23,000), former Yugoslavia (19,000) and China (17,000).

Prior to these estimates, it had been possible to see the dimension of this phenomenon only on the occasion of amnesties: from approximately 120,000 applications presented in 1986-1987, to 240,000 in 1990 and 260,000 in the period between November 1995 and January 1997.

The most recent experience in this direction came to an end at the end of 1998: on the closing date (15th December 1998), 88,000 applications and 312,000 simple reservations had been made. In this context, the most represented nations, in the light of the first data available on the reservations, place Albania in the first position (with about 40,000 cases), followed by Rumania and Morocco (both with 20,000-25,000) and China (with just under 20,000). Overall, and until a definitive picture of the amnesty results can be reached[15], we can consider that the estimates, according to which at the end of 1998 illegal immigration did not generally exceed 300,000 units (that is, one illegal

[14] Cfr. G.C. Blangiardo, 1998

[15] In this regard, the statistical panorama is still somewhat fragmentary and confused. What appears clear already is that it is not licit to sum the number of applications with that of reservations and furthermore there is a generally widespread suspicion that there are many duplications. In terms of comparison with the official estimates, nor must any possible effect of attraction that the amnesty may have had be ignored, in the second half of the year, concerning subjects not yet present in Italy.

immigrant for every four foreigners from lesser developed countries or from eastern Europe), are being revealed as reliable to a great extent.

Table 10 Italy: percentage of illegal foreigners by some areas of origin, official estimates and comparison with the preliminary results of the 1998 amnesty.

Country of origin	*Permits to stay (revised records, ISTAT source at 1.1.98)*	*% of illegal immigrants official estimate April 1998 (maximum estimate)*	*% of illegal immigrants (estimate December 1998, on the base of reservations)*
Albania	72551	26.5	35.6
Rumania	28796	45.0	45.0
Morocco	122230	21.2	15.9
China	35310	33.0	35.3
Senegal	32037	22.8	26.0
Former Yugoslavia	73492	20.8	10.5
India	20496	23.6	25.9
Poland	22938	35.7	22.4
Tunisia	41439	36.3	12.6
Egypt	23606	24.0	19.9

Source: Our processing of Ministry of the Interior data, 1998

Attachment 1

13th general census of the population (20.10.1991)

INDIVIDUAL FORM FOR NON-RESIDENT FOREIGNER IN ITALY

1. Living conditions

In a house	
In another type of accommodation	
With other(s)	
Homeless	

2. Position if living with others

Collegian, seminarian, boarder and similar	
Orphan, minor in permanent home and similar	
Disabled adult, elderly person in home	
Patient in a therapeutic community	
Patient, convalescent and similar	
Held at the disposal of the Authorities	
Prisoner serving sentence	
Member of a religious order	
Military personnel, agent and similar	
Hotel guest	
Crew member	
Passenger	

3. Sex

Male	
Female	

4.Date of birth:

day month year

5. Marital status

Single	
Married	
Separated	
Divorced	
Widow/er	

6. Nationality.....

7. Length of presence in Italy

Less than one month	
Between 1 and 4 months	
Between 4 and 8 months	
Between 8 and 12 months	
Between 1 and 2 years	
2 years or more	

8. Education

Indicate whether the person has completed at least 8 years of education
Yes No

In the event of a negative answer to the above question, indicate whether the person can read and write in his/her own language
Yes No

Indicate the person's knowledge of Italian

Good	
Adequate	
Inadequate	

9. Main reason for presence in Italy

Work	
Study	
Tourism	
To join relatives	
Waiting to leave Italy for another country	
Other	

10. Presence of relatives in Italy

Spouse	
Parent/s	
Child/ren	
Brother/Sister	
Other relatives	

11. Employment situation in Italy in the week previous to the census date
Indicate whether the person is employed

As an employee:	
In agriculture or fishing	
In industry (excluding building)	
In building	
In trade and services	
Self-employed	
Job seeker	
Student	
Other situation	

Attachment 2

Main agencies producing statistical information

Ministry of the Interior

Permits to stay	Naturalisations	Legalisation (amnesties)
Published by ISTAT Published directly	Published directly	Published directly

Ministry of Labour

Authorisation to work from abroad	Registered with the unemployment office	Employed	Employed for a limited period

Published directly

INPS (Social Security)

Compensation Employment relationship

Published directly

Italian Exchange Office

Remittances to foreign countries	Remittances to foreign countries from Italian provinces

Published directly

Ministry of Education

University students and graduates	Nursery school pupils	Elementary school pupils	Middle and secondary school pupils

Published by ISTAT

Ministry of Justice

Detained Juridical position of presence

Published by ISTAT

Ministry of Health

Infectious diseases Class I-III	Induced abortions	Admission to psychiatric wards	Discharges from hospitals

Published by ISTAT

Main statistics processed directly by ISTAT
ISTAT

Stock data	Natural movement and marital status	Judicial statistics	Other statistics
Census of residents	Marriages	Minors forming the object of reports filed with the police	Labour force
Census of those present in Italy	Births	Criminal reports	
Registry office of residents	Deaths		
Registry office for new arrivals and departures	Deaths within one year of life		
- from and to abroad			
- from and to other Italian communes			

Bibliography

Blangiardo, G.C. (1998) *Relazione di sintesi sugli aspetti quantitativi della presenza straniera irregolare,* in *Relazione sulla presenza straniera in Italia e sulle situazioni di irregolarità,* Ministry of the Interior, Rome

Cagiano R., Sannino, B. (1995) "A European research project on migrants' integration" in EAPS, IUSSP, *Evolution or revolution in European population,* European Population Conference, Milan, F. Angeli

Cagiano R., Di Prospero, (1992) "Measuring migrants' integration: sources, indicators, proposal. The Italian case", in Cangiano, R., Di Prospero, R. Di Santo, P (ed.), *Measuring migrants' integration,* Seminar proccedings Rome, European seminar, Measuring migrants' integration, 30/5-1/6/1991, Università degli Studi di Roma La Sapienza, 1992.

Caritas Diocesana, (1999) Anticipazioni Dossier Caritas, Rome

Conseil de l'Europe, *Evolution démographique récente en Europe,* Council of Europe, Strasbourg, 1998

Di Comite, L., R. Pace (1999) *Integrazione politica ed integrazione economica nel bacino del Mediterraneo,* Quaderni del Dipartimento per lo Studio delle Società Mediterrannee, Bari (in press)

Eurostat, 1997 *Statistiques démographiques 1997,* Eurostat

Fondazione Cariplo-I.S.Mu.-Provincia di Milano, *Rapporto dell'Osservatorio sull'immigrazione straniera in Provincia di Milano,* Milan, 1998

Fondazione Cariplo-I.S.Mu.-Provincia di Milano, *Rapporto dell'Osservatorio sull'immigrazione straniera in Provincia di Milano,* Milan, 1999

Fondazione Cariplo-I.S.Mu (1995) *Primo rapporto sulle migrazioni 1995,* Fondazione Cariplo-I.S.Mu, F. Angeli

Fondazione Cariplo-I.S.Mu (1996) *Secondo rapporto sulle migrazioni 1996,* Fondazione Cariplo-I.S.Mu, F. Angeli

Fondazione Cariplo-I.S.Mu (1997) *Terzo rapporto sulle migrazioni 1997,* Fondazione Cariplo-I.S.Mu, F. Angeli

Fondazione Cariplo-I.S.Mu (1998) *Quarto rapporto sulle migrazioni 1998,* Fondazione Cariplo-I.S.Mu, F. Angeli

Gesano, G., (1999) *Popolazione e movimenti migratori in un quadro di grandi mutamenti* Storia universale. *L'età contemporanea,* Vol. XII, Vallardi, Como

Hammar T., (1985) (edited by) *European Immigration policy. A comparative study,* Cambridge, Cambridge University Press

ISTAT (1993), *La presenza straniera in Italia. Una prima analisi dei dati censuari,* ISTAT, Rome

ISTAT (1998), *La presenza straniera in Italia negli anni novanta,* ISTAT, Rome

Natale, M., Strozza, S., (1997), *Gli immigrati stranieri in Italia,* Cacucci, Bari

UN., Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1, UN, New York, 1998

Chapter II
The perverse effects of the present migratory situation[16]

1. The importance and continuation of illegal migration, the insertion of immigrants in deviant behaviour and activities and in organised crime, may be considered a fairly predictable phenomenon if the characteristics of the current situation are taken into account. The interpretative hypothesis that may be considered most satisfactory is that it is the result of the conjunction of several perverse effects of the principal economic, social and political facts characterizing Europe and the home societies. Indeed, in every period and every context, almost all migratory currents have experienced three types of insertion: regular/legal, informal and illegal. The possibility of insertion in one of these three cases and also the possibility of passing from one to another case always depends on the type of situation that may precisely encourage one outcome rather than another. Ever since migration has been combined to a greater or lesser extent with an economic development requiring a constant increase of the labour force, irregularity has almost always been absorbed and has not been challenged except in phases of cyclical crises (it is sufficient to think of migration from Italy and the countries of southern Europe as well as internal migration). Today, on the other hand, it is the migratory paradigm that appears to have undergone a radical change, just as the paradigm of economic development has changed in the so-called global post-industrial era (see below).
   The first effect of the present-day economic situation is the consequence of "prohibition", namely the virtually total impossibility of free and regular migration of people, including those who risk their lives fleeing a war situation (Kosovans, Kurds etc.). In the absence of legal answers to the migratory need, as in many other similar cases, delinquents, criminals and Mafia-type organizations take advantage of these situations offering services in response to the migratory demand[17]. There is thus a high risk of the victims being used in or drawn into illegal behaviour or activities. The first and most banal offences attributed to immigrants are in fact those regarding false papers and illegal immigration, that is the various offences that have always been and may be considered as making up the category of the "crime of migration". However, unlike the past, the current policy and practice in Italy and the EU countries with respect to migration tend to increasingly exclude condoning illegal immigration which appears increasingly difficult, if not impossible, even through the articulation of various hypotheses (cancellation of the debt of the countries of emigration, aid for their development, incentives for returns etc.). It must also be noted that, under pressure from the EU countries, many countries of emigration have made illegal emigration a criminal offence (cfr. H. Dietrich, 1999; D. Bigo, 1998, M. den Boer, 1998, L. van Outrive, 1998).

2. Italy is probably the most obvious case where illegal immigration continues to occur and evidence of this is precisely the fact that amnesties are increasingly frequent because the causes of the reproduction of the illegal nature of immigration are not eliminated. If there have now been four amnesties, this is not by virtue of any particular generosity being shown by Italian

[16] This paper is based on the results of a study on the Italian case in view of a European comparison, in particular the 1994-1998 studies carried out by the author for the Cariplo-ISMU Foundation and the study by the author, F. Quassoli and A. Del Lago as part of the three-year 1996-99 project Migrinf-TSER-DGXII-CE co-ordinated by E. Reyneri.

[17] For example, the phenomenon of the "scafisti" (name given to those who use their boats to transport illegal immigrants by sea from Albania to Italy in precarious conditions and for exorbitant sums of money) who for the past two years at least have ferried mainly Kosovans and Kurds to Italy, could have been avoided or at least limited if Italy and Europe had shown some concern about saving these populations; the same has been said regarding the war in Yugoslavia if there had been pacific intervention at a low cost immediately following the death of Tito as several experts in various European countries suggested.

governments or because of the extraordinary force of players in favour of the legalisation of the immigrants, or even by virtue of a design of planned legal rationalisation. The amnesties appear, on the contrary, to be the inevitable result that is imposed as the sole means of buffering the reproduction of illegality. But this method evidently appears somewhat inefficient, because the strength and importance of illegal immigration are growing, whilst legal immigration is excluded and because the stabilisation of the legal immigrants continues to be extremely difficult as shown by the continual occurrence of a high percentage of "non renewals" of residence permits and the still rather limited stabilisation of immigrants (that is, the low increase in the length of the period of immigration and investment in stabilisation). Indeed, in particular after joining the Schengen system, Italy's efficiency in fighting illegal immigration is no less than the other EU countries[18], especially bearing in mind its geographical position and the various autochthonous factors and players encouraging it (submerged economy, connivance between traffickers and autochthonous delinquency etc.). Table 1 shows the data on permits to stay, including those that are not renewed or that have expired, and those excluding expired permits (that is, valid permits); the difference reveals that permits are not renewed on a frequent basis: this aspect has not been the object of much study to date, but is very revealing of immigration to Italy.

Table 1. Permits to stay, including those that have expired and those that have not expired

Year	A. Permits to stay including those that have expired	B. Permits to stay excluding those that have expired	Difference in % (A-B)/ A*100
1990	781,138		
1991	862,977	648,935	24.8 in spite of the 1990 amnesty
1992	925,172	589,457	36.2
1993	987,405	649,102	34.3
1994	922,706	677,791	26.5
1995	991,419	729,159	26.5
1996	1,095,622		
1997	1,241,000	1,033,000	16.8 in spite of the 1996 amnesty
1998	1,032,401		

Source: Italian Ministry of the Interior; ISTAT (National Institute for Statistics) for the data on permits excluding expired permits 1991-1995 (ISTAT, 1998) and Caritas, 1999.

One of the explanations for the continuity of the occurrence of expired permits is that the police do not draw up statistics from the demographic or sociological point of view, but accumulate records (in the same way as for each crime and for suspects or people with criminal records). For each foreigner who has been issued with a permit to stay, a file is opened and to date the calculation of these has been considered as the total number of permits. In addition, the management of the data base of permits, at least until April 1998, has been greatly neglected and left in the hands of unqualified personnel. Expired permits may refer to permits "for tourism" but also those with a very limited duration. As is common knowledge in Italy, the discretionary attitude of the police has produced highly variable lengths of validity, including for permits issued for work. As various studies have shown, many immigrants often find difficulty or fail to renew their permits not only because they came to Italy with a tourist permit, but also because they ended up working illegally

[18] See also the analysis put forward by Sciortino in the *Rapporto Ismu 1998* and the report by Palidda, 1996, already discussed at the OECD in 1996.

and/or do not have a specific place of residence or even because they are afraid of applying for a renewal as they have committed some offence etc. To this must be added the fact that, in view of the difficult of permanent and legal integration, a part of the immigrants seems resigned to their illegal situation or to drifting into this situation, trying in the meantime to earn as much as possible to return home. From some recent studies and a critical interpretation of data, it would appear possible to deduce that immigration to Italy is partially characterised by a continual turnover, that is an exchange between those who return home or go elsewhere (this is for example the case of many Filipinos and other English-speaking nationalities who aspire and succeed in re-emigrating to Canada, the United States or Great Britain, just as others go to other European countries).
However, the data quoted above may be considered as revealing of the fact that immigration to Italy is more limited than claimed and that the continuation of illegality is due above all to the difficulty of legal entry for work and the difficulties of remaining legal encountered by those who were fortunate enough to have legal status in the first place. According to the anticipation of 1999 data by the Caritas of Rome, only 327,438 people have permits to stay at least five years old (out of 1,032,401 permits valid at the beginning of 1999, including E.U. citizens, i.e. 31.7%). If this figure is true (caution is necessary as Italian sources are always uncertain) we have the confirmation of a high turnover and therefore of the fact that Italy actually discourages the stabilisation of immigration (precariousness of legality, consideration as inferior, difficulty of access to permanent and legal employment, difficulty of access to housing, but also widespread hostility, the risk of criminalisation and victimisation).
It is also to be noted that the total of those who have been condoned in the various amnesties, that is 120,000 in 1986, 220,000 in 1990, 246,000 in 1996 and now about 300,000 (but probably fewer still because the 312,410 reservations probably include both a good part of the 88,228 applications already presented, and duplicates and cases of late renewals) gives a figure that is almost equivalent to the total of permits issued in this period during which, however, permits have been issued for family reunification and many other reasons. It can therefore be said that the hypothesis of a high turnover finds confirmation here as well as in information collected during a number of studies.

3. In this context, illegal immigration and the fact that some immigrants go into deviant or delinquent activities should not come as any surprise. It is to be noted that for about ten years, criminal activities have been exported by Italy and the rich countries to countries of emigration and in particular to those most affected by the dismantling of social and political structures (spread of Mafia-type organizations and criminal activity in particular in the war zones of the Balkans and Africa etc.; for example, the spread of a drug-based economy in Berisha's Albania can be recalled – cfr. *Observatoire Géopolitique des drogues*, 1997 – or the uncontrolled mixing between the de-localisation of European societies and criminality). There has been, therefore, a strong spread of deviant and criminal models in almost all the local societies of emigration. In correlation with this "export" of criminality, an "ethnicization" of deviant and criminal activities has also developed in the European countries (replacement of local inhabitants by foreigners in drug-pushing and other activities).
   The fortune of deviant and criminal models corresponds in part to the loss of credibility of the traditional model of migratory success. Although a minority succeeds in achieving decorous insertion, the majority of immigrants seems to oscillate between a precarious legality, the feeling of inferiority and the risk of drifting into illegality. To this is added the growth of ethnicization of deviance and criminality (that is, the demand for illegal manpower addressed to foreigners).

4. The configuration of the phenomenon is in the first place that of young/male deviance and delinquency. The overwhelming majority of arrests and prison inmates are young. It is to be noted that in all nationalities the rates of arrests of women are insignificant compared to those of the men. In countries of old immigration, the phenomenon seriously affects young people of

immigrant origin even although they may have the nationality of those countries (this is especially the case in France but also in Belgium).

5. The mechanisms of social exclusion and criminalisation and self-criminalisation that have been known for some time in the United States (cfr. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales,* no. 124), in Europe, young immigrants or of immigrant descent are increasingly affected. In Italy and Europe, the gaps between the rates of arrests and imprisonment of some foreign nationalities and the rates of natives aged 15-65 are higher than the gaps between blacks and whites in the United States, even if the total European rates remain far lower than those of the United States.

6. Italy is the European country most marked by deviance and criminality attributed to immigration, in the first place due to the effect of exposure in the media exasperated by hostile reactions expressed more often by moral and political entrepreneurs than by the actual victims (cfr. Dal Lago, 1999). It is however probable that the mixture between Italian criminality and the deviance and delinquency of some immigrants is translated in Italy into a more apparent phenomenon than in other countries. In Italy, the area of illegality, as that of the submerged economy, is wider than in other countries and the replacement of the native by the foreigner in this areas obviously emphasises the latter's role.

7. The emphasis of criminality attributed to immigrants and an exaggerated response, which is solely one of repression, risk provoking the radicalisation of the phenomenon with at times dangerous consequences as reactions opposed to the increase of victimisation and self-victimisation of the immigrants (increase of suicides, drug abuse, acts of self-injury in prison, outside prison and now in the centres for deportees – a phenomenon already familiar in various EU countries.).

Analysis of some aspects

The results of recent studies (cfr. Tonry, 1997; Quassoli, 1999; Palidda/ISMU; Palida/Migrinf) show that in actual fact the differences between the phenomenon in European countries are in part somewhat limited whilst they appear of greater importance when the phenomenon is compared to the different local societies in the same country and above all when a comparison is made of the various immigrant nationalities. This could lead one to believe that in fact the principal elements marking the context (*latu sensu*) are more or less the same in all the European Union countries and that the differences refer above all to the selection and specificity of the migratory currents that, moreover, are marked by an increasing number of similarities (for example the social and working behaviour of women like those of men and young people often have similar characteristics).
As far as the sociological characteristics *of the immigrants most affected by criminalisation and self-criminalisation* are concerned, it may be noted that these people often belong to nationalities marked more than the others by:

- proximity to the countries of immigration and the influence of the conflict between the "centre" and the degraded "periphery" which is deprived of the privileges that the inhabitants of these peripheries imagine are distributed to the population in the "centre";
- the high percentage of young single males, who have emigrated individually (especially Algerians, Tunisians, Moroccans, Albanians, former Yugoslavs and Nigerians, originating both from medium and large urban agglomerations and rural areas);
- people from countries affected by serious economic, social and political degradation, immigrants at times marked by an attitude of revolt due to their exclusion from the privileges of dominant countries, at other times influenced by deviant models now with a worldwide diffusion (males originating from Albania, Nigeria, Algeria, Marco, Tunisia, other African countries, the Balkans and East European countries);
- immigrants who have not had the benefit of the support of a migratory chain linked to the formation of networks with a strong cohesion and endogenous social control, or of aid in the society of arrival but on the contrary have been perceived almost immediately as an anomic or even dangerous presence (replacing the native marginalized young people in these negative perceptions).
- immigrants particularly exposed to negative stigmatisation, police control and hostility and therefore at a disadvantage in the possibility of seizing upon opportunities for informal insertion other than deviant;
- young people who have met with difficulty in going from informal to legal insertion or who out of unfortunate circumstances have ended up by drifting into illegality;
- immigrants belonging to migratory chains dominated by a model of deviant insertion which is situated midway between informal and illegal (for example cigarette smuggling, minor illicit trade, drug pushing or drug dealing connected to the penetration of Mafia-type organizations into the countries of origin).

On the other hand, *immigrants less affected by deviance and criminalisation* have, in the majority of cases, the following characteristics:

- women recruited through migratory chains or channels that select them and assign them to a controlled informal or legal insertion, forming networks with a strong cohesion and endogenous social control. It is to be noted that in these cases the illegal nature of the immigration has no correlation with criminalisation or self-criminalisation that are less important than those recorded amongst the natives. This is the case of women from the Philippines, Sri Lanka or Cape Verde, in Italy and other countries, but also of Latin American women or the countries of Eastern Europe, whilst the males of these nationalities are often marked by imprisonment rates that are similar if not at times higher than those of the young people of the nationalities more

affected by the phenomenon. However, the women are generally never or very rarely marked by deviance and criminalisation except in some cases of young Albanian and Nigerian women compelled to prostitute themselves, but at other times they too are swept up by the illusion of being able to emancipate themselves through temporarily carrying out this activity. However, it should be noted that the young men of the nationalities that enjoy an excellent image (for example Filipinos, Eritreans, etc.) begin to show their malaise and deviant behaviour (spread of drugs);

- men belonging to migratory chains that are more or less similar to those of the women quoted above, selected and organized into an informal and/or legal insertion which is very well controlled (this is for example the case of the Indians, Pakistanis, Bengalis and others in Italy and other countries).
- men belonging to spontaneous migratory chains but which have great cohesion and endogenous social control, who have succeeded in coping with an insertion midway between informal and legal which is more or less successful. These rigidly exclude young men of the same origin who have arrived at a later date and have drifted into deviant activities and behaviour, both because this behaviour has begun to occur in the home countries and because the possibilities of informal insertion have been extremely reduced due to the criminalisation of the latter and the impossibility of access to legality (this is the case of the Senegalese in Italy which also corresponds to a rapid decline of some young men into drug abuse).

Other aspects appear to play a role of considerable importance:

- in several cases the insertion in deviant street activities could be explained by the recruitment of some immigrants, almost always young, by delinquents or autochthonous criminal organisations. This corresponds to the process of replacing the native by the immigrant in these activities, in the same way as in the various informal or semi-legal activities. A process of ethnicization of some illegal activities in different local European societies is thus produced and developed. In particular, this is the case of drug pushing on the streets.
- the activity of control and repression by the police, as well as the procedure of the judicial administration (Quassoli, 1999), has inevitably and increasingly become discriminatory (in the first place because of the strong pressure from citizens, the media, security-based businesses and the various authorities that have supported this pressure, justified moreover as an alignment with European migratory policies). All this has inevitably triggered off a process of criminalisation which has fuelled self-criminalisation, especially of young men of the more negatively stigmatised nationalities.
- in view of the anomie and deviance of immigrants, European societies have adopted responses that are almost always repressive and penal without ever seeking a suitable and effective equilibrium between repression and social responses in favour of re-insertion and therefore recovering legality (cfr. Bigo, ed., 1999). In this regard, it is to be noted that it is above all in the past few years that a more repressive attitude rather than one of humanitarian and social treatment appears to have imposed itself in all countries: even a few years ago, many illegal immigrants, although already the object of many deportation orders, accusations of illegal behaviour and activities and at times even arrested for minor offences, were nevertheless able to take advantage of the amnesties to obtain permits to stay (without needing any false documents or turning to the amnesty black market – and there have been very many cases of successful re-insertion!). Today this is inconceivable because the amnesties exclude anybody who has been the object of deportation orders, complaints filed with the police and, worse still, of arrest, even if for minor offences. It is also to be noted that in many cases the illegal condition is the consequence of legality having become precarious, that is of the inevitable loss of the requisites necessary to renew the permit to stay as only informal employment has been carried out. The absence of effective social and legal protection for immigrants who have

fewer resources (in terms of social as well as personal capital) is often the cause of their legality becoming precarious or lost and it is this condition which risks confusing them with deviance or pushing them towards this situation. The treatment reserved for immigrants who have been the object of repressive action and penal sanctions excludes them from access to all the types of aid given to the natives (including medical treatment for drug abuse in prison). This discrimination is perceived by the young immigrants as racist criminalisation which at times causes self-criminalisation or even actual rebellion, that is the violent radicalisation of what at first was only juvenile anomie or deviance (this radicalisation is well illustrated by the case of African Americans in the United States and now by the young people of North African origin in France). Moreover, deportation does not appear to have the dissuasive effect that it is claimed to have; on the contrary, it risks encouraging the drift towards delinquency and criminality, pushing the criminalised or self-criminalised immigrant into the arms of criminal organizations.

- the attitude and practices of the public authorities and local administrative authorities regarding illegal immigration and the deviance attributed to the immigrants are often greatly influenced by the pressure of public opinion and at times fuel the hostility of public opinion towards immigrants to the extent of encouraging racism, revealing an intrinsic aspect of the present-day social order, that is, what Sayad, 1996, called "state thought".
- criminalisation, self-criminalisation, ethnicization of some illegal activities, together with the encouragement granted to repressive and penal action and growing hostility towards immigration risk leading to the production of a category of immigrant and foreign criminals and deviants in Europe. Just as in the United States the rate of black prisoners is seven-eight times higher than whites, even higher rates have already been reached for some nationalities of immigrants to Europe (this is the case of various nationalities both in countries of recent immigration such as Italy and in countries of "old" immigration such as France, Great Britain, Belgium or Germany). The risk of the development of racism in Europe could be considered even more serious than in the United States as in Europe this seems to push towards considering immigrants as the new public enemy number 1 (cfr. Dal Lago, 1999).

In table 2, we have grouped together the data and some of the more significant information on the rates of native and foreign prisoners in the main European countries, on the basis of data of 1st September 1997 of the Council of Europe (S. PACE 97.1) and some on the basis of data collected by ourselves.

Table 2. Prisoners in the main European countries at 1st September 1997 and their rates

Country	rate of native prisoners x 100 thousand inhabitants	% of foreigners/ Total prison population	rate of foreign prisoners x 100 thousand foreigners	Gap rate of foreigners/rate of natives	characteristics of the most numerous foreign prisoners
Germany	66	33.6	342	5	young males from Turkey and East Europe
Austria	70	26.9	257	4	young males from Turkey and East Europe
Belgium	57	38.2	349	6	mainly young Moroccan males
Denmark	58	13.6	189	3	various nationalities
Spain	91	17.8	1417	16	mainly young Moroccan males
France	74	26.0	394	5	mainly young males of North African descent
Greece*	70	25	470*		mainly Albanians
Italy	69	22.1	881	13	young males of North African descent, Albanians, Yugoslavs, Nigerians
Netherlands	68	27.2	546	8	mainly young Moroccan, Turk and Surinamer males
Portugal	127	10.9	926	7	Former colonies
Switzerland	45	60.3	282	6	Former Yugoslavians, North Africans and Turks

Source: Council of Europe, S. PACE 97.1; OECD for the calculation base of rates of foreigners and EEC data for the calculation base of rates of natives.
NB. The case of the United Kingdom is not taken into consideration as detailed information was not available on England as immigration to the other parts of the UK is low.

For Greece, we have estimated the immigrants at about 700,000 (cfr. Papantoniou, 1998).

	rate of whites	rate of blacks	blacks/whites gap
United States	919	6926	7.5

Source: L. Wacquant, 1998

Apart from the question of the reliability of these figures, especially as far as some countries are concerned, the comparison between natives and foreigners and between countries is distorted by several aspects regarding not only the differences between rules, procedures and practices of the police and justice, but also by the legal status, length of stay and composition of the immigrant populations. In countries of "old" immigration, where in the past inhabitants of the former colonies or immigrants in general were naturalised, according to various figures, the majority of the "native" prisoners are of foreign descent. For example, in France these are mainly young French males of North African descent; in England young blacks with British or Commonwealth nationality of Caribbean descent or from other former colonies. It therefore follows that the rate of foreign prisoners and prisoners of foreign descent in France and in England is actually higher than that of blacks in the United States. This is also valid for some nationalities in other European countries of recent immigration: Turks, former Yugoslavs and Rumanians in Germany, Turks, Moroccans and Surinamers in the Netherlands; Moroccans and Turks in Belgium; Moroccans, Albanians, former Yugoslavs, Tunisians and Nigerians in Italy; Moroccans and Tunisians in Spain and Albanians in Greece.

The following table shows some figures for Italy taken from the 1998 ISMU report.

Table 3 Rates of Italian and foreign men (out of 100 thousand) arrested and in prison and the gaps in some regions

1997 data Regions		Arrests			Prisoners	
	Italians	Foreigners	gap	Italians	Foreigners	gap
Italy	480	3,125	7	192	1,479	8
Liguria	601	8,174	14	145	3,166	22
Piedmont	405	6,468	16	196	1,978	10
Lombardy	329	2,705	8	152	1,235	8
Veneto	256	3,517	14	72	1,400	19
Emilia-Romagna	361	3,904	11	144	1,751	12
Tuscany	386	3,464	9	217	2,314	11
Lazio	627	2,956	5	188	1,196	6
Puglia	643	3,414	5	218	1,493	7
Campania	834	2,634	3	272	1,351	5
Sicily	720	1,005	1	308	463	2

Sources: ISTAT for Italian males aged 15-65; Servizio Centrale Stranieri CED - Min. of the Interior for the arrests per region and for the data on foreigners; Dip. Amm.ne Penit., Ministry of Justice for the data on Italian and foreign prisoners – table published in the 1998 ISMU Report.

Table 4 – Males arrested and male prisoners and gap of foreigners-Italians rates out of 100,000 for some nationalities

Nationality	Total men	%/total	arrests	rate	gap	prisoners	rate	gap
Italy 15-65	18843368	50	90356	480	1	36252	192	1
foreigners	678251	55	21196	3125	7	10031	1479	8
Morocco	102237	78	5989	5858	12	2733	2673	14
Yugoslavia	27656	62	2689	9723	20	1307	4726	25
Albania	58367	70	2445	4189	9	1303	2232	12
Algeria	11771	90	2381	20228	42	1016	8631	45
Tunisia	40211	82	2351	5847	12	1823	4534	24
Rumania	16762	44	1538	9176	19	245	1462	8
Nigeria	6584	46	420	6379	13	245	3721	19
Senegal	32875	94	484	1472	3	129	392	2
Poland	10566	34	324	3066	6	114	1079	6
Peru	7488	31	354	4728	10	74	988	5
Colombia	2725	26	375	13761	29	244	8954	47
Chile	1329	40	251	18886	39	114	8578	45
Gambia	291	84	81	27835	58	40	13746	71
People's Rep. of China	21412	57	66	308	1	62	290	2
Bangladesh	10858	90	58	534	1	6	55	0
India	14169	63	53	374	1	27	191	1
Pakistan	10345	91	46	445	1	17	164	1
Philippines	20050	33	30	150	0	18	90	0
EEC	69228		684	988	2	273	394	2

Source: Servizio Centrale Stranieri – CED, Min. of the Interior, ISTAT; Dip. Amm.ne Pen. Ministry of Justice for the totals of Italian and foreign prisoners (resident population at 1.1.97-ISTAT).

As is common knowledge, the evaluation of these rates may be the object of controversial interpretation: they can be considered evidence of a "greater criminal attitude" of some nationalities compared to others, or as evidence of a "greater criminalisation" of the former compared to the latter. Beyond instrumental interpretations, it nevertheless appears clear that if immigrants of some nationalities are more exposed to regressive-penal action, it is because at least a part of them have assumed deviant behaviour or have taken part in criminal activities. However, in accordance with many studies on this phenomenon, some immigrants drift into this direction under the influence (before and during emigration and more often with immigration) of a set of factors. The labelling mechanism then comes into play which tends to extend suspicion to all those of the nationality most frequently the object of arrest. On the basis of the data and accounts collected in recent studies, identity checks and repressive action, it is difficult for the police not to be influenced by the negative characterisations of some nationalities and the positive ones of others. In many towns and cities in the north of Italy, in particular in the Emilia-Romagna region, the overwhelming majority

of identification photos are of foreigners (cfr. Palidda, 1998). Thus in the 1950s, the deviants of "dangerous classes" in Milan were often "Northern "southerners"" ("poorly integrated" immigrants from the northern Italian regions of Veneto, Emilia-Romagna and Tuscany – see Alasia-Montaldi, 1960: Montaldi, 1961) then it was the turn of the "Southerners" and today it is the "turn" of foreign immigrants, in particular young males from the closest periphery of Europe and also from other more distant societies marked in particular by degradation and violence (this is precisely the case of various African countries such as Nigeria and Latin American countries). Indeed, in the era of globalization, even more than before, the diffusion of deviant models seems to be on the increase because the possibilities of immigration and legal insertion are increasingly reduced. In particular, amongst the young people (the overwhelming majority of foreigners who are arrested and imprisoned), the refusal of being reduced to an inferior status in precarious conditions or in "badly paid" illegal employment and the illusion of gaining easy access by roundabout means to the "affluence" flaunted in the images of European societies often given by advertising, are on the increase. Here is a table summarising the data, updated to the end of 1998.

Summary of main data 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total permits to stay for foreigners	781,138	862,977 + 10	925,172 + 7	987,405 +7	922,706 - 7	991,419 +7	1,095,622 +11	1,241,000 + 13	1,250,000 +1
arrests	11,659	14,947	17,325	22,301	23,062	22,244	24,258	24,202	27,282
trends		28.2	15.3	29.4	3.4	-3.5	9.1	-0.2	12.7
police complaints opened	32,576	34,876	45,739	60,067	57,080	57,190	71,623	60,978	89,457
trends		7.1	31.1	31.3	-5.0	0.2	25.2	-14.9	46.7
deportation orders	12,473	22,938	30,570	49,010	56,950	56,270	34,645	50,379	44,399
trends		83.9	33.3	60.3	16.2	-1.2	-38.4	45.4	-11.9
deportations	2,776	4,099	3,984	3,984	5,551	6,212	7,521	9,005	10,418
trends		47.7	-2.8	0.0	39.3	11.9	21.2	19.7	15.7
deportations/ orders	22.3	17.9	13.0	8.1	9.7	11.0	21.7	17.9	23.5
rate of arrests	1,493	1,732	1,863	2,259	2,499	2,244	2,214	1,950	2,183
rate of complaints	4,170	4,4041	4,944	6,083	6,186	5,768	6,537	4,914	7,157
rate of orders	1,597	2,658	3,304	4,964	6,172	5,676	3,162	4,060	3,552
rate of deportations	355	475	431	403	602	627	686	726	833

Source: Ministry of the Interior, 1990-1999

N.B. The rates are calculated out of every 100,000 permits, taking as the calculation basis the figure that includes expired permits; for 1998, we have taken 1,250,000 as the total, a figure which may be considered as corresponding to the permits which have not expired plus the probable "amnestied" ones under way.

As shown elsewhere, the process of replacing the native by the foreigner in deviance and criminalisation is part of a context in which, generally speaking, the repressive-penal response increases with respect to the social responses, as the increase in the prison population eloquently shows that the same types of profiles of excluded or self-excluded social subjects are always concerned. It is to be noted that in some cities, 90% of Italian prisoners are drug addicts; moreover, in prisons such as San Vittore (Milan), the majority of drug addicts are now foreigners (notoriously young Moroccans, Tunisians, Algerians, Senegalese and Nigerians) who however are in fact less dependent on drugs than the Italian addicts and therefore – according to medical personnel – could be more easily rehabilitated but are excluded from any possible rehabilitation and re-insertion project precisely because they are foreigners, even if there are no answers on how to spend the resources allocated to the health authorities for the social and medical care of drug abuse in prison.

Conclusions

It is difficult to say how long the present situation and therefore the constant reproduction of illegal migration will last. However, the change in the paradigm of migration and likewise of the economic and social model appears irreversible. It is indeed impossible to imagine that affluent societies once again need a large labour force for their economic development whilst it is very difficult to think that in the short term there can be an effective recovery of the deterioration of the societies of emigration. The question therefore arises of how to understand to what extent the current situation risks leading to a very serious crisis connected, in the first place, with the imbalance between developed and deteriorated societies, a crisis which cannot even be interpreted according to the traditional paradigm of the South-North conflict. It therefore remains to be understood to what extent the dominant countries will succeed in finding an agreement for a migratory policy which at the very least seeks an effective buffering of the perverse effects of the present situation. In particular, as far as the European Union is concerned, the issue concerns above all migration from neighbouring countries, in the first place young North Africans and Africans, from the Balkans and Eastern Europe and the Middle East. Without an effective positive innovation in the migratory policy of the EU and in the economic and political relations between the EU and its "peripheral areas", a prospect of conflict appears highly probable, recalling that at "micro" level between the city centres and suburbs, between the present social order and young people in the various large European metropolitan areas. But more than a conflict of a traditional type, it is probable that this will become apparent in deviant or desperate behaviour, whether by individuals or small groups, as has been and is still the case of young blacks in the United States.

Bibliography

Alasia, M., Montaldi, D., (1960) *Milano Corea,* Milan, Feltrinelli.

Bigo, D. (edited by) (1998) *Sécurité et Immigration,* "Cultures & Conflits" no. 31-32, pp. 13-38.

Chevalier, L. (1976) *Classi lavoratrici e classi pericolose. Parigi nella rivoluzione industriale,* Laterza, Bari.

Dal Lago, A. (1999) *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale,* Milan, Feltrinelli.

den Boer, M. (1998) *Crime et immigration dans l'Union Européenne,* in *Sécurité et Immigration",* "Cultures & Conflits" no. 31-32, pp. 101-123.

Dietrich, H. (1999) *Criminalisation transfrontalière de la migration: l'exemple de l'Allemagne et de la Pologne,* in "Actes de la Recherche en Sciences Sociales", (in press)

Fofi, G., (1964) *L'immigrazione meridionale a Torino,* Milan, Feltrinelli

Maluccelli, L and Pavarini, M. (1998) *Rimini e la prostituzione,* "Quaderni di Cittàsicure", no. 13.

Maneri, M. (1996) *Les médias dans le processus de construction sociale e la criminalité des immigrés. Le cas italien,* in Palida (1996), pp. 51-72

Ministero Grazia e Giustizia, Dip. Amm.ne Penitenziaria, Uff. Strudi-Div.II-Statistica (1998) *Indagine sui soggetti tossicodipendenti e affetti dal virus HIV negli Istituti Penitenziari,* Rome.

Montaldi, D. (1961) *Autobiografie della leggera. Vagabondi, ex-carcerati, ladri, prostitute raccontano la loro vita,* Turin, Einaudi.

Moulier Boutang, Y. (1998) *De l'esclavage au salariat. Economie historique du salariat bridé,* Paris, PUF.

Palidda, S.
(1996) (edited by) *Délit d'immigration. La construction sociale de la déviance et de la criminalité parmi les immigrés en Europe,* Brussels, CE-COST A2 Migrations.
(1996) "L'immigration irrégulière en Italie" report for the OECD, (work group meeting on migration, 13-14 June, 1996)
(1997) *La devianza e la vittimizzazione* in Fondazione Cariplo-Ismu (edited by), *Terzo rapporto sulle migrazioni 1997,* Milan, Angeli, pp. 151-172
(1998a) *Migrant deviant behaviour in Italy,* in *Migrant insertion in the informal economy, deviant behaviour and the impact on receiving societies,* CE-DGXII-TSER, Brussels.
(1998b) *Domanda di sicurezza e polizie nei capoluoghi emiliano-romagnoli,* in *La sicurezza in Emilia-Romagna. Quarto Rapporto Annuale 1998,* "Quaderni di Cittàsicure", no. 14, pp. 185-222
(1998c) *Devianza e vittimizzazione,* in Fondazione Cariplo-Ismu, *Quarto rapporto sulle migrazioni 1998,* Milan, Angeli, pp. 145-166.
(1998) *La conversione poliziesca della politica migratoria,* in Dal Lago (1998), pp. 209-235.
(1999) *Polizia e immigrati: un'analisi etnografica,* Rassegna Italiana di Sociologia, in press.

Pavarini M. (1997), *Cent'anni di carcerazione in Italia,* in Violante (edited by), *La criminalità punita,* Turin, Annali Einaudi

Quassoli, F. (1999) *Immigrazione uguale criminalità: rappresentazioni di senso comune e pratiche degli operatori del diritto,* Rassegna Italiana di Sociologia, 1999 (in press)

Reyneri, E. (edited by) (1999) *Migrants' Insertion in the Informal Economy, Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Societies (Migrinf), The Comparative Reports,* CE/DG XII – Science, Research and Development – TSER Program

Sayad, A. (1996) *L'immigration et la pensée d'Etat. Réflexions sur la double peine,* in Palidda (1966, edited by) pp. 11-30.

Tonry, M. (edited by) 1997) *Ethnicity, Crime and Immigration, Comparative and cross-national perspectives,* Chicago, The University of Chicago Press.

Van Outrive, L., (1998) *Les savoirs universitaires et politiques sur la sécurité intérieure en Europe* in "Sécurité et Immigration", "Cultures & Conflits", vol. 27, no. 2, pp. 159-175.

Wacquant, L. J.D. (1996) b (edited by) *De l'Etat social à l'Etat pénal,* "Actes de la Recherche en Sciences Sociales", no. 124.

Chapter III
Forms and Levels of International Cooperation in Frontier Controls

1. Foreword: bilateral and multilateral level of cooperation in frontier controls

In the previous chapters we have reconstructed the key aspects of the profound evolution underway in controls on persons crossing frontiers between States (Chapter III; section 1); we then dwelt on the instruments and some of the problems connected to this delicate and complex activity, concentrating on the role of the institutions and national bodies in this field (Chapter III; section 2). At this point it is necessary to look at the supranational level of elaboration and execution of frontier control policies.

By its nature, the control of frontiers is obviously facilitated by the presence of forms of cooperation between bordering States. But with the present great international mobility of persons, international cooperation needs to go well beyond the more elementary forms of cross-border cooperation. For many reasons, a coordinated action (or, in some cases, even a common action) in this field could improve both the effectiveness of frontier controls and the respect of individuals' fundamental freedoms.

From the point of view of the individuals involved, we can distinguish schematically between:
i) bilateral cooperation (that involves two countries);
ii) multilateral cooperation (that involves more than two countries).

It is also important to distinguish between a cooperation occurring only between States of immigration and that aiming at coordinating the action of these latter with that of the States of emigration and transit. The specific content and objectives of the cooperation obviously tend to differ in the two cases.

Under particular circumstances, the cooperation can be more structured and lead to authentic forms of international organisation. In this event, converging needs in frontier control matters either mean that supranational, ad hoc bodies are created or existing bodies invested with new frontier-control duties.

With reference to the content, one can distinguish between:
a) cooperation on a regulatory level to work out common rules and standards in frontier control matters;
b) cooperation on an operational level to coordinate the activity of the relevant national bodies or to promote the action of specially created supranational bodies.

In the following pages we shall describe some of the main cooperation initiatives on frontier-control matters currently concerning Italy, with particular attention to the central Mediterranean area. We shall mainly concentrate on the operational implications, referring cooperation on a regulatory level to the part specifically devoted to juridical issues connected to frontier controls. Nor shall we treat here the bilateral cooperation initiatives already described in this same chapter, at paragraph 1.2 (Technical assistance to police forces of countries of origin and of transit).

2. The elaboration of common rules and standards for the control of frontiers in a European context

The first (and still most important) goal of multilateral cooperation in frontier controls in a European framework is to define common rules and standards. These rules and standards must ensure that the competent forces in the different European countries of immigration possess a comparable level of effectiveness.

Harmonisation in this field evolves in tandem with the implementation of the goal, set by the Single European Act of 1986, to make the European internal market an "area without internal frontiers" ensuring the free movement of persons by eliminating systematic police controls at internal frontiers (cf.

annex 1). Naturally, if the internal frontiers are eliminated, the external frontiers will become common and thus will have to be controlled on the basis of the same rules and with at least a similar degree of effectiveness.

The juridical part provides a more detailed reconstruction of this complex evolution. Here we will just recall that the twofold aim of eliminating controls at internal frontiers and the harmonisation of controls at external frontiers has not yet been achieved within the framework of the European Community and Union (despite some attempts: cf. in particular the draft Convention on External Frontier Controls) although its has under the intergovernmental cooperation established with the Schengen Agreements.

Within the Schengen area, the aim to make controls at the external frontiers of the common area stricter and more homogenous has not only been pursued with general regulations (see articles 3 and seq. of the Schengen Convention: annex 2). There are also detailed precepts of an operational nature (collected in the Common Manual) as well as common instruments, of which the most important are the Schengen Information System (SIS) and the connected data-bank SIRENE (Supplementary Information Request at National Entry).

The intense cooperation activity on external frontier controls within the Schengen area (working groups – central group – executive committee) has undoubtedly produced significant effects. In the original Schengen States (26 March 1995: Belgium, France, Germany, Luxembourg, Netherlands, Spain and Portugal) and the States that entered the free-movement area later (31 March 1998: Italy and Austria), the agreements and the various tools for their application has led to a substantial increase in the effectiveness of controls. At least this is what emerges from the latest Annual Report (1997) on the State of Controls at External Frontiers, prepared by a specialist working group set up under the Schengen Executive Committee.

But frontier controls must not only be assessed on the basis of their effectiveness; it must also be seen if they conform to national and international regulations protecting the fundamental rights of persons, and in particular the right of asylum and the principle of non refoulement. From this viewpoint, the effects of Schengen cooperation on controls at European frontiers are more controversial. The juridical part goes into this crucial aspect more in depth.

Despite the results achieved, cooperation in the Schengen framework has revealed some serious drawbacks, prompting the governments of the contracting States to put an end to this experience. These drawbacks – on the political rather than operational level – include not only an ineffective decision-making power, because of the rule of absolute unanimity in the Executive Committee and subordinate bodies, but also a serious lack of democratic legitimacy. This latter is caused by the lack of transparency and the weakness of democratic and jurisdictional controls on decision-making processes within the "Schengen system'.

This is basically why the representatives of the member States meeting in the Intergovernmental Conference (IGC) of 1996-1997 agreed to abolish the 'Schengen system', incorporating the Schengen *acquis* (that is, the Schengen Convention, the acts of membership and all the regulations adopted on their basis) into the framework of the European Union and transferring the Executive Committee's powers to the Council of Ministers of the EU. This decision has been concretised in a protocol annexed to the Treaty of Amsterdam and with the same validity in law as the treaty (see annex 4). The protocol will enter into force with the treaty on 1 May 1999. From that moment, the 'Schengen system' will formally cease to exist and the cooperation launched within this framework will continue, on the basis of different rulings, within the institutional framework of the European Union.

For the specific matter of controls at external frontiers, the regulations elaborated within the Schengen framework (both the general ones in the Convention, and the more specific ones, for example in the Common Manual) will continue to be applied in the European Union system after the aforesaid incorporation of the Schengen *acquis*. The only uncertainty to date regards the juridical base of the Schengen regulations transferred to the EU framework. A technical-political evaluation is currently underway to decide, for each act comprising the *acquis*, whether it has to be 'incorporated' as a Community act (regulation or directive) or as an act of the third pillar (decision or framework-decision). This choice will have important consequences on the political-institutional level, both with regards to the role of the European Parliament in decision-making procedures and the extent and nature of the control and interpretation function entrusted to the Court of Justice of the European Communities.

For the next few years, the Schengen rules incorporated into the EU framework will therefore represent the initial 'base' of the European discipline on external frontier controls. The Treaty of Amsterdam, however, lays down that measures to help the Member States cope with the new challenges stemming from the migratory phenomenon must be gradually grafted onto this base. In particular, article 62, point 2 a), of the treaty establishing the European Community, as amended by the Treaty of Amsterdam, lays down that within the next five years the EU Council of Ministers shall adopt «the rules and procedures Member States must follow to effect controls on persons at [...] external frontiers [of Member States]» (see annex 5).

The discipline of controls at the external frontiers of the common European area is therefore in constant evolution, just as the migratory phenomenon to which these controls refer is in constant and dramatic evolution. After the Treaty of Amsterdam enters into force, the Member States will share the competence for decisions in these matters with the European institutions. The future European choices regarding migratory policy will depend, obviously, on the will of the Member States with unanimous vote in the Council of Ministers, or at least for the next five years.

Important indications regarding the guidelines, goals and priorities of the future European action are contained in the Action Plan «on the best way to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam concerning an area for freedom, security and justice», elaborated jointly by the European Commission and Council and approved by the European Council of Vienna (December 1998) (cf. annex 6). The Action Plan states that controls at external frontiers (in a strict sense) are not among the most urgent priorities of a future European migratory policy. In this particular sector, therefore, the specific discipline adopted under the Schengen scheme seems destined to underpin the European common action over the next few years, saving adaptations and additions.

3. The problem of checking the effectiveness of the control: in particular the Commission monitoring the application of the Schengen Convention and its developments

The harmonisation on a European scale of the regulations on external frontier controls, summarised in the previous paragraph, has produced indisputable practical results, albeit partial. To achieve a comparable level of effectiveness in the controls of all the external frontiers of the common free-movement area, the harmonisation of rules and guidelines has to achieve an effective harmonisation of routine application practices. To this end, the Schengen Executive Committee has decided to establish the "Schengen Application Standing Commission» (draft decision of the Executive Committee SCH/Com-ex (98) 26, adopted in its meeting of 16 September 1998 (see annex 7)).

This body, taking over from the former «Commissions for Visas at External Frontiers", and with greater powers, consists of:

I) a high-level representative for each Member State (permanent members);

II) each national representative is assisted from time to time by nationally appointed experts. These experts can change according to specific requirements. At the most, one national expert shall be nominated for each of the following sectors, specifically defined:

a) control of external frontiers;

b) cooperation at internal frontiers;

c) Schengen Information System;

d) conditions for issuing Schengen visas (in particular: partners' preliminary consultation formalities in cases of 'sensitive' nationalities).

The Standing Commission is an important control body pursuing two basic aims:

A) as an Evaluation Committee, «to prepare the papers that will serve to verify that all the conditions are fulfilled for applying the Schengen Convention in a State requesting application»;

B) as an Application Commission, «to supervise the correct application of the convention in the States already applying it to optimise this application and cooperation between Schengen partners".

More in specifically, when the Commission acts as an "Application Commission» (also responsible for inspecting the external frontiers controlled by Italy), its tasks are spelt out by the decision establishing it as follows:

«The Commission must enable any problems found at the external frontiers to be defined and any situations not responding to the standard established in conformity with the spirit and goals of the Convention. It must permit the problems found to be notified to the State visited and to the Executive Committee, as well as proposed solutions for a satisfactory and optimal application of the Convention. With regards to problems arising after the Convention has been applied, the Commission is responsible for formulating technical proposals for improving controls, security and mutual legal assistance, including those on extradition matters.

The Commission must also check that the recommendations and observations formulated by the commissions for visas at external frontiers have produced effects and enabled any security deficiencies found to be remedied. The Commission is also responsible for ensuring the follow-up of the problems pointed out in the annual report on the situation at the external frontiers of the States applying the Convention [see annex 3].

Finally, the Commission has to carry out its task within the framework of a common goal to seek greater security and in consideration of the interests of the other States applying the Convention».

As is evident from this extract, the Standing Commission has no autonomous decision–making powers, for example for ratifying the lacks found. The body has to limit itself to providing the decision-maker (at present the Executive Committee, in the future – after the Treaty of Amsterdam has entered into force – the EU Council) with all the elements useful for assessing the state of application of the Schengen Convention (or the satisfaction of the conditions requested for applying the Convention in a member not yet operational) and any proposals for remedying the lacks found.

At the time this dossier was being concluded (April 1999), the Commission had initiated its activity by carrying out a series of control visits to the German frontiers, on the explicit invitation of Germany which had offered to be the first Member Country to be monitored. The Standing Commission will continue its activity even after the Treaty of Amsterdam has entered into force. However, the formalities of this control will depend to a great extent on the choices made when splitting up the Schengen *acquis* between the first and third pillar of the European Union.

The Standing Commission for Schengen Application (and the body into which it will be transformed after the Schengen *acquis* has been incorporated into the EU framework) is a decisive step towards the effective harmonisation of police controls at European external frontiers. Nonetheless, progress remains slow and problematic. To remedy matters, a further quantum leap in European cooperation could be made by setting up a specialist European police corps, with a multinational composition, responsible for controlling the Union's external frontiers. This proposal is already to be found in some European Parliament documents and has recently been debated in Italy (see annex 8).

4. Cooperation for fighting against trafficking in illegal migrants: the role of EUROPOL

We have seen in the previous paragraphs how European cooperation in frontier control matters has mainly been developed by defining common rules and guidelines (para 3.2.) and by setting up an instrument to check their respect (para. 3.3.). However, cooperation in combating illegal immigrant smuggling is also strictly connected to frontier control activities.

There are two key instruments of this particular aspect of European police cooperation:

Cross-border cooperation:

In the fight against illegal immigrant smuggling, the new tools for cross-border cooperation between national police forces introduced by the Schengen Convention could be especially useful. In particular, the right of observation (art. 40 Schengen Convention) and of pursuit across borders (art. 41 Schengen Convention) could be very useful tools for combating the illegal smuggling of persons across land frontiers within the Schengen area (and in the future, after the Schengen *acquis* has been integrated into the EU framework, across frontiers within the Union area).

Common action through EUROPOL:

Another instrument produced by European cooperation which, albeit not strictly a frontier-control instrument, could play an important role in making these controls more effective, is the European Police Office, or EUROPOL. This body, established with a convention signed on 26 July 1995 and entering into force on 1 October 1998, does not have operational duties; it acts as a link between national police forces, with the task of collecting, analysing and exchanging information, as well as training and updating staff.

Initially limited to combating unlawful drug trafficking, EUROPOL is now also responsible for the following criminal offences (art. 2 (2), EUROPOL Convention):

- «trafficking in nuclear and radioactive substances»;
- «illegal immigrant smuggling» (defined, in the annex to the convention, as all those «actions intended to aid deliberately, for gain, the entry and residence or work in the territory of the Member States of the European Union, in violation of the laws and conditions applicable in the Member States»);
- «trade in human beings» (defined, in the annex to the convention as recently amended as «the fact of placing a person under the real and illegal power of other persons using violence or threats or by abusing a relationship of authority or by exploiting, in particular, the prostitution of others, or forms of exploitation and sexual violence with regards to minors or to the trade connected to child abandonment. These forms of exploitation include the production, sale or distribution of paedopornographic material»);
- «motor vehicle crime»;
- «offences committed or likely to be committed in the course of terrorist actions against life, limb, personal freedom or property».

EUROPOL's competence also covers illegal money-laundering activities in connection with these forms of crime.

A necessary condition for EUROPOL to exercise its competence in all the aforesaid cases is "the factual indications that an organised criminal structure is involved" and that "two or more Member States are affected by the forms of crime in question in such a way as to require a common approach by the Member States" (art. 2 (1), EUROPOL Convention).

Thanks to its competence in combating illegal immigrant smuggling and the trade in human beings, EUROPOL could become a key tool for improving the effectiveness of frontier controls within a European framework. However, EUROPOL's activities in this context still seem of an experimental and preliminary nature.

5. Cooperation with countries of emigration and transit. In particular the Euro-Mediterranean partnership as a possible multilateral forum for cooperation in frontier controls

As stated in para. 3.1., modern cooperation in frontier controls and in governing migratory flows does not only occur between countries of immigration. There are increasing attempts to develop forms of cooperation between countries to where the migratory flows are directed, on one hand, and the countries of origin and transit of these flows, on the other.

This type of cooperation has very different aims and encounters very different problems to that of cooperation between States of immigration described in the previous paragraphs. Obviously, the country where the migratory flows originate has different interests from those of the country of destination. For the former, emigration (even illegal) is often seen as a national resource, both as a source of wealth (through emigrants' remittances), and as a relief valve for social and/or political tensions in certain areas of the country or in certain population groups. Hence the involvement of the State of origin or transit of migratory flows in the fight against illegal emigration is generally unpopular from a political and electoral angle.

This is why the cooperation between States of emigration or transit and States of immigration is mainly in the interests of the latter who want to increase the effectiveness of controls at their borders. This type of cooperation can thus only develop and produce tangible results if the State (or States) of

immigration can exert an effective pressure on the opposite party and/or if it is willing to compensate in other areas (e.g. economic aid).

This is the reason why, to date, cooperation between EU countries of immigration and non-EU countries of emigration has produced rather limited results. Particularly significant here is the obligation of readmission, decisive for the effectiveness of policies for controlling migratory flows. By the end of 1998, Italy had entered into 16 agreements on this matter with the countries of central and eastern Europe and the Mediterranean. The juridical aspects of these are analysed in another part of this Dossier. We will only say here that these agreements seem still to be in a 'running in' stage and with limited effects on a quantitative level.

A partial exception to this is the readmission agreement signed in November 1997 with the Republic of Albania. During 1998, this agreement produced considerable effects, albeit limited to the readmission of Albanian citizens (and not to the readmission of third-country nationals transiting through Albania). This was mainly due to the influence Italy had acquired over Albania after the «Dawn Operation». However, even the relatively satisfactory functioning of the Italy-Albania readmission agreement is now obviously being jeopardised by the crisis in Kosovo. The tragic situation in this country makes it politically and juridically necessary to review the procedures for returning persons there from Italy.

In paragraph 1, we stressed the distinction between bilateral and multilateral cooperation. Whereas the readmission agreements are based on bilateral cooperation agreements, many attempts at cooperation between countries of emigration and countries of immigration on frontier control matters have developed within multilateral fora; the most important of these, from Italy's point of view, is undoubtedly the Euro-Mediterranean partnership.

The Euro-Mediterranean partnership is an ambitious initiative of multilateral and multisectoral cooperation between the 15 countries of the Union and 11 Mediterranean countries not belonging to the EU (Algeria, Cyprus, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Malta, Morocco, Syria, Tunisia, Turkey), as well as the Palestinian authority and Mauritania (with statute as observers with the right to speak). At the last Euromed conference (Stuttgart, April 1999) a Libyan delegation was also invited to participate.

This is not the proper place to illustrate the general objectives and results achieved to date within the framework of the Euro-Mediterranean partnership. It is just of interest here to stress that – under the cooperation specifically devoted to the «social, cultural and humane sectors» – the fight against illegal immigration (and in particular improving cooperation in readmission matters) has always been one of the priority goals of the European side of the partnership (see annex 9).

The lack of success in managing migratory flows between countries of immigration and emigration even within the framework of the Euro-Mediterranean partnership proves there are intrinsic obstacles to cooperation. However, it must be said that clauses have been inserted in the Euro-Mediterranean agreements of association (the first, with Tunisia, entered into force on 1 March 1998) committing the contracting parties to enter into bilateral readmission agreements and to launch a periodic dialogue on the matter (see annex 10).

The poor results achieved to date in the Euro-Mediterranean cooperation on migratory matters have prompted the European Parliament, in view of the III Euro-Mediterranean Conference, held in Stuttgart on 15 and 16 April last, to recommend that the EU Council "agree a common ruling for all immigration problems, which should also include a Charter of Immigrants' Rights, after the Commission has drafted its proposal according to the Treaty of Amsterdam, and to foster cooperation between Mediterranean countries for managing the immigration problem». There is an evident will here, on the part of the European Parliament, to adopt a wider and more comprehensive approach to the Euro-Mediterranean cooperation on immigration matters, in the attempt to overcome the difficulties that have paralysed it up to now.

The Euro-Mediterranean partnership is, at least from Italy's point of view (but also from that of other Mediterranean Member States, such as Greece) the most important multilateral cooperation forum with the countries of emigration and transit on the management of migratory flows on a regional scale. However, alongside these types of agreements, there are also cooperation schemes that propose to operate on a global scale.

The juridical part of this Dossier treats some important initiatives adopted within the framework of the United Nations and International Maritime Organisation (IMO) for drafting conventional rules on

a universal scale. Relevant here is the activity, of a more strictly political nature, carried out under the aegis of the Group of the Seven most industrialised countries, now including Russia. In particular, in their Final Communique at the Birmingham Summit (17 May 1998), the G8 countries declared they were «deeply concerned by all forms of trafficking of human beings including the smuggling of migrants» and committed themselves "to develop a multidisciplinary and comprehensive strategy, including principles and an action plan for future cooperation amongst ourselves and with third countries, including countries of origin, transit and destination". However, the G8's work on this matter is still at the preparatory stage and it is not yet possible to envisage what concrete results it could produce.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 20177

11 NOV. 1999

BIBLIOTECA

(2)

PROGETTO ODYSSEUS

Istituto Affari Internazionali
in collaborazione con
Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
Centro Studi di Politica Internazionale
Consiglio Italiano per i Rifugiati

PREVENIRE, CONTROLLARE, GOVERNARE I FLUSSI MIGRATORI VERSO L'EUROPA MERIDIONALE

DOSSIER GIURIDICO

maggio 1999

Il presente dossier è stato realizzato da:
Giusy D'Alconzo, collaboratrice dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Sezione Legale;
Marina Mancini, tutor per l'area delle discipline internazionalistiche presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università LUISS Giudo Carli e ricercatrice presso l'Istituto Affari Internazionali;
Alessandra Napolitano, consulente legale presso il Consiglio Italiano per i Rifugiati, del cui Ufficio Stampa è coordinatrice.

Il presente dossier è stato realizzato sotto la direzione di:
Natalino Ronzitti, professore ordinario di Diritto Internazionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università LUISS Guido Carli e consigliere scientifico presso l'Istituto Affari Internazionali

Si ringrazia il Ministero dell'Interno per l'ausilio accordato.

Progetto realizzato grazie al sostegno finanziario della Commissione Europea, nell'ambito del Programma Odysseus.
Solo gli autori sono responsabili del contenuto della pubblicazione; essa non riflette in alcun modo le opinioni della Commissione o dei suoi servizi.

INDICE

Capitolo I: La disciplina dell'immigrazione 7
Sezione I: La disciplina dell'immigrazione nell'ordinamento internazionale 7
1. Il diritto di lasciare il proprio Paese e il diritto di farvi ritorno, di *Marina Mancini* 7
2. Problemi di diritto internazionale legati al controllo delle frontiere, di *Marina Mancini* 11
3. La responsabilità per i flussi migratori illegali dello Stato di origine, di *Marina Mancini* 13
4. Gli accordi di riammissione, di *Alessandra Napolitano* 15
5. Il progetto di Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine organizzato transnazionale, concernente il traffico illecito di migranti, di *Marina Mancini* 21

Sezione II: La disciplina dell'immigrazione nell'Unione Europea 23
1. La Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990, di *Marina Mancini* 23
2. Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 31
3. Il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 33

Sezione III: La disciplina dell'immigrazione nell'ordinamento nazionale 35
1. Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286: "Testo unico delle disposizioni concernente la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", di *Marina Mancini* 35
2. Esempi di giurisprudenza rilevante, di *Marina Mancini* 47
3. Cenni comparativi: la disciplina dell'immigrazione nell'ordinamento sloveno, di *Marina Mancini* 49

Capitolo II: La disciplina dell'asilo 53
Sezione I: La disciplina dell'asilo nell'ordinamento internazionale 53
1. La Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo status dei rifugiati e il Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, di *Giusy D'Alconzo* 53
2. I diritti minimi dei richiedenti asilo, di *Giusy D'Alconzo* 59
3. Altri accordi internazionali di specifico interesse per i rifugiati, di *Giusy D'Alconzo* 65
4. La protezione temporanea, di *Giusy D'Alconzo* 71

5. Violazione dei diritti umani e flussi di rifugiati: esiste una responsabilità dello Stato di origine?, di *Giusy D'Alconzo* 75

Sezione II: Asilo e Unione Europea 79
1. Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, di *Alessandra Napolitano* 79
2. La Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990, di *Giusy D'Alconzo* 85
3. La Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990, di *Giusy D'Alconzo* 89
4. Il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, di *Alessandra Napolitano* 95
5. Asilo e armonizzazione: l'insieme degli atti rilevanti in ambito europeo in materia di asilo (il c.d. acquis), di *Alessandra Napolitano* 103

Sezione III: La disciplina dell'asilo nell'ordinamento nazionale 107
1. L'art.10 co.3° della Costituzione italiana, di *Alessandra Napolitano* 107
2. La legge 28 febbraio 1990 n. 39: articolo 1 (i rifugiati), di *Alessandra Napolitano* 111
3. Il decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990 n. 136: "Regolamento per l'attuazione dell'art. 1 co. 2° della legge 28 febbraio 1990 n. 39, in materia di riconoscimento dello status di rifugiato", di *Alessandra Napolitano* 117
4. Gli strumenti concernenti la protezione temporanea e il soggiorno umanitario, di *Alessandra Napolitano* 123
5. Il recente disegno di legge sull'asilo: "Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo", di *Alessandra Napolitano* 129
6. La giurisprudenza italiana in materia di asilo, di *Alessandra Napolitano* 135
7. Cenni comparativi: la disciplina dell'asilo nell'ordinamento sloveno, di *Giusy D'Alconzo* 141

Capitolo I: LA DISCIPLINA DELL'IMMIGRAZIONE

Sezione I: La disciplina dell'immigrazione nell'ordinamento internazionale

1. IL DIRITTO DI LASCIARE IL PROPRIO PAESE E IL DIRITTO DI FARVI RITORNO

Il diritto di lasciare il proprio Paese e il diritto di farvi ritorno sono costantemente riconosciuti negli strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, sia in quelli a carattere universale, che in quelli a carattere regionale. In particolare, a livello universale, i diritti in parola sono garantiti dall'art. 13 co. 2° della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dall'art. 5 lett. d (ii della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale e dall'art.12 co. 2° del Patto internazionale sui diritti civili e politici; mentre, a livello regionale, essi sono riconosciuti dall'art. 2 co. 2° e dall'art. 3 co. 2° del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Parlando di diritto di lasciare il proprio Paese e di diritto di farvi ritorno, per «proprio Paese» deve intendersi in linea di principio il Paese di cui si ha la cittadinanza (nei casi di cittadinanza doppia o plurima, tutti i Paesi di cui si ha la cittadinanza).

Malgrado siano di solito indicati con un'unica espressione tale da far pensare ad un unico diritto, il diritto di lasciare il proprio Paese e il diritto di farvi ritorno costituiscono diritti distinti, come dimostra la diversa disciplina cui essi sono talora sottoposti dagli strumenti internazionali che li prevedono.

Secondo alcuni di questi strumenti, il diritto di lasciare il proprio Paese può essere limitato dallo Stato medesimo, quando si tratta di proteggere determinati interessi nazionali considerati prevalenti; mentre il diritto di fare ritorno nel proprio Paese non può essere soggetto a restrizioni da parte di quest'ultimo.

Così, sia il Patto internazionale sui diritti civili e politici che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo consentono quelle limitazioni del diritto di lasciare il proprio Paese, rispettivamente, previste dalla e conformi alla legge, necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico e la salute pubblica, gli altrui diritti e libertà.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo fa riferimento specificamente alle limitazioni necessarie "in una società democratica" per la tutela dei suddetti interessi, con ciò sottolineando che la necessità di limitare il diritto di lasciare il proprio Paese deve essere valutata in relazione ai principi che reggono una democrazia, come quello della libertà di espressione, della libertà di associazione e del diritto alla difesa. Pertanto, ad esempio, non potrà essere considerato necessario per tutelare l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale il divieto di lasciare il proprio Paese imposto ad un dissidente politico.

È significativo, a questo proposito, che limitazioni al diritto di lasciare il proprio Paese, che nei Paesi dell'Europa centro-orientale erano considerate

necessarie per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale durante il regime comunista, sono venute meno con l'avvento di un regime democratico.

Sono comunemente ammesse restrizioni al diritto di lasciare il proprio Paese nel caso di soggetti che hanno uno speciale accesso a informazioni riservate e nel caso di individui che non hanno assolto all'obbligo di leva.

Il diritto di lasciare il proprio Paese è chiaramente distinto dalla libertà di movimento all'interno di un Paese, anch'essa costantemente riconosciuta dagli strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, sia da quelli a carattere universale che da quelli a carattere regionale. Il diritto di lasciare il proprio Paese riguarda esclusivamente il Paese di cui si ha la cittadinanza, mentre la libertà di movimento all'interno di un Paese concerne non solo il Paese di cui si è cittadino, ma qualunque Paese.

Come si è detto, diversamente dal diritto di lasciare il proprio Paese, il diritto di farvi ritorno non è considerato suscettibile di restrizioni da parte dello Stato medesimo. Dunque, sullo Stato grava l'obbligo di consentire in ogni caso l'ingresso del proprio cittadino.

I tentativi compiuti da alcuni Stati di eludere quest'obbligo, richiedendo un eccessivo numero di prove della nazionalità o addirittura privando della cittadinanza gruppi di individui "indesiderati", comportano, indirettamente, una violazione del diritto di ciascun individuo di tornare nel proprio Paese.

Documenti

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

Articolo 13

Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato.

Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese.

Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale

Articolo 5

In conformità agli obblighi stabiliti nell'art.2 di questa Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a proibire e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme e a garantire il diritto di ogni individuo, senza distinzione di razza, colore, origine nazionale o etnica, all'uguaglianza davanti alla legge, in particolare nel godimento dei seguenti diritti:

...

(d) Altri diritti civili, in particolare:

(i) il diritto alla libertà di movimento e di residenza all'interno dello Stato;

(ii) il diritto di lasciare un Paese, incluso il proprio, e di fare ritorno nel proprio Paese:

....

(traduzione non ufficiale)

Patto internazionale sui diritti civili e politici

Articolo 12

Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio.
Ogni individuo è libero di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio.
I suddetti diritti non possono essere sottoposti ad alcuna restrizione, tranne quelle che siano previste dalla legge, siano necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la sanità o la moralità pubbliche, ovvero gli altrui diritti e libertà, e siano compatibili con gli altri diritti riconosciuti dal presente Patto.
Nessuno può essere arbitrariamente privato del diritto di entrare nel proprio Paese.

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Protocollo n.4

Articolo 2

Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di scegliervi liberamente la sua residenza.
Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese compreso il suo.
L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui
I diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica.

Articolo 3

Nessuno può essere espulso a seguito di una misura individuale o collettiva, dal territorio dello Stato di cui è cittadino.
Nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino.

2. PROBLEMI DI DIRITTO INTERNAZIONALE LEGATI AL CONTROLLO DELLE FRONTIERE

La lotta contro l'immigrazione clandestina può richiedere talora l'effettuazione di controlli anche al di là delle frontiere dello Stato, in zone soggette alla sovranità territoriale di un altro Stato o non soggette alla sovranità territoriale di alcuno Stato. Quest'eventualità concerne soprattutto i controlli in mare.

Il diritto internazionale consuetudinario attribuisce in principio soltanto allo Stato della bandiera il potere di visita delle navi in navigazione in alto mare. L'art. 110 della Convenzione di Montego Bay riconosce ad uno Stato diverso da quello della bandiera un potere di visita con proprie navi da guerra delle navi mercantili altrui in alto mare soltanto nell'ipotesi in cui vi siano seri motivi per sospettare che essa pratichi la pirateria, la tratta degli schiavi, effettui trasmissioni radiotelevisive non autorizzate, non abbia la nazionalità di alcuno Stato oppure, pur rifiutandosi di issare la bandiera o battendo bandiera straniera, abbia in realtà la stessa nazionalità dello Stato in questione.

La possibilità di ricondurre l'immigrazione clandestina alla tratta degli schiavi, ammettendo così un potere di visita della nave sospettata di trasportare clandestini da parte di qualsiasi Stato con proprie navi da guerra in acque internazionali, è da escludere alla luce della Convenzione di Ginevra del 1956 sull'abolizione della schiavitù e della tratta degli schiavi. La condizione dell'immigrato clandestino non è assimilabile a quella dello schiavo, come definita dalla Convenzione di Ginevra, postulando quest'ultima la privazione della capacità giuridica e dello stato di libertà dell'individuo.

Un potere di visita delle navi di un altro Stato in alto mare, così come nelle acque territoriali di detto Stato, è dunque ammesso soltanto quando previsto da un apposito accordo internazionale tra lo Stato che procede alla visita e lo Stato della bandiera. Può citarsi come esempio il Protocollo d'Intesa tra il Ministero della Difesa albanese e il Ministero della Difesa italiano relativo al controllo congiunto delle acque territoriali albanesi, firmato nel maggio 1998, con cui l'Albania ha autorizzato le autorità aeronavali italiane impegnate nell'attività di pattugliamento a procedere nei confronti del naviglio albanese, nelle acque territoriali albanesi e nelle acque internazionali, all'inchiesta di bandiera, al fermo, alla visita e al dirottamento in porti albanesi (art. 5).

L'esercizio del potere di visita sulle navi di altri Stati in navigazione in alto mare è molto importante ai fini della lotta contro l'immigrazione clandestina via mare. L'importanza dell'esercizio del potere di visita sulle navi altrui in alto mare è riconosciuta dalla Circolare adottata dall'IMO (International Maritime Organization) l'11 dicembre 1998, intitolata «Interim measures for combating unsafe practices associated with the trafficking or transport of migrants by sea». Essa prevede che uno Stato che abbia ragionevoli motivi di sospettare che una nave in navigazione in alto mare, battente bandiera di un altro Stato, sia coinvolta in «unsafe practices associated with the trafficking or transport of migrants by sea» possa, previa autorizzazione dello Stato della bandiera, attraverso proprie unità aeronavali militari, abbordare la nave, ispezionarla e, se questa risulta

effettivamente coinvolta in dette «unsafe practices». prendere le misure appropriate (artt. 12 e 20).

Un'efficace attività di contrasto dell'immigrazione clandestina richiede una stretta cooperazione presso i valichi di frontiera tra la polizia di frontiera dei due Stati confinanti. Forme di cooperazione molto intensa sono previste dagli accordi bilaterali negoziati dall'Italia con i Paesi con essa confinanti (Slovenia, Austria, Svizzera e Francia) all'indomani dell'adesione all'Accordo di Schengen, ma non ancora entrati in vigore. L'accordo tra l'Italia e la Svizzera, ad esempio, prevede l'istituzione di appositi «bureaux de liaison» italiani e svizzeri, con il compito precipuo di provvedere al coordinamento delle attività delle rispettive polizie di frontiera e doganali. A questo fine, i «bureaux de liaison» devono non soltanto scambiarsi tutte le informazioni utili in materia di polizia e doganale, ma devono comunicarsi le rispettive conoscenze ed esperienze, tra l'altro, sui metodi di lotta contro l'immigrazione clandestina[1].

L'attività di contrasto dell'immigrazione clandestina non deve, però, appesantire i controlli alle frontiere, pregiudicando le esigenze di rapidità e di speditezza connesse ad essi. In considerazione di ciò, nella decima edizione dell'Annesso n. 9 alla Convenzione istitutiva dell'ICAO (International Civil Aviation Organization), in vigore dal 31 agosto 1997, sono state inserite numerose disposizioni volte a rendere più rapidi i controlli dei passeggeri all'imbarco e allo sbarco. Tra le pratiche raccomandate a questo fine vi è l'istituzione di un «multi-channel immigration inspection system» (art. 3.14.1).

[1] È opportuno sottolineare che la cooperazione tra la polizia di frontiera italiana e quella francese è già molto stretta. Da tempo opera presso il valico di Ventimiglia un commissariato congiunto italo-francese.

3. LA RESPONSABILITÀ PER I FLUSSI MIGRATORI ILLEGALI DELLO STATO DI ORIGINE

Una responsabilità internazionale per i flussi migratori illegali dello Stato di origine può senz'altro configurarsi nell'ipotesi di violazione da parte di tale Stato di accordi internazionali che lo obblighino a svolgere o a consentire lo svolgimento, negli spazi sottoposti alla propria sovranità e nei confronti dei propri sudditi, di attività di prevenzione e di contrasto degli espatri clandestini.

Accordi di questo genere sono stati conclusi tra l'Italia e l'Albania per il controllo e il contenimento dei flussi migratori illegali diretti dai porti albanesi verso le coste italiane. In particolare, mediante il Protocollo d'Intesa tra il Ministero della Difesa albanese e il Ministero della Difesa italiano relativo al controllo congiunto delle acque territoriali albanesi, firmato a Tirana il 22 maggio 1998, l'Albania si è impegnata a realizzare con l'Italia un pattugliamento marittimo congiunto delle acque territoriali albanesi (art. 1), ha autorizzato le autorità aeronavali italiane impegnate nell'attività di pattugliamento ad entrare ed operare nelle acque territoriali albanesi (art. 4) e ha conferito a dette unità l'autorità di procedere nei confronti del naviglio albanese, nelle acque territoriali albanesi e nelle acque internazionali, all'inchiesta di bandiera, al fermo, alla visita e al dirottamento in porti albanesi[2] (art. 5).

Qualora l'Albania violasse gli impegni assunti verso l'Italia con il Protocollo, ponendo in essere ad esempio attività volte ad impedire l'ingresso delle unità italiane nelle acque territoriali albanesi o l'effettuazione su naviglio albanese nelle acque territoriali albanesi o in acque internazionali dell'inchiesta di bandiera, del fermo e della visita e del dirottamento in porti albanesi, essa potrebbe essere ritenuta responsabile secondo il diritto internazionale dei conseguenti espatri clandestini.

Se è configurabile una responsabilità per i flussi migratori illegali dello Stato di origine quale conseguenza della violazione di norme convenzionali, è dubbia invece la configurabilità di un'analoga responsabilità quale conseguenza della violazione di norme consuetudinarie. Ai fini di siffatta responsabilità, potrebbe venire in rilievo la violazione di una norma che imponga allo Stato di garantire ai propri cittadini un livello di vita dignitoso. Secondo questa prospettiva, lo Stato, non garantendo ai propri cittadini un'esistenza dignitosa, li indurrebbe ad emigrare anche clandestinamente. Come è noto, all'origine dei flussi migratori illegali vi sono, di solito, le pessime condizioni di vita nel Paese di provenienza e il desiderio di una vita migliore.

Una norma che obblighi lo Stato a garantire ai propri cittadini un livello di vita dignitoso potrebbe dedursi dal principio consuetudinario che impone il rispetto della dignità umana. La deduzione sembra essere, però, piuttosto artificiosa. D'altra

---

[2] Il Protocollo d'Intesa tra il Ministero della Difesa albanese e il Ministero della Difesa italiano relativo al controllo congiunto delle acque territoriali albanesi, firmato a Tirana il 22 maggio 1998, ha sostituito il Protocollo d'Intesa tra il Ministero della Difesa albanese e il Ministero della Difesa italiano relativo alla collaborazione per la prevenzione degli atti illeciti che ledono l'ordine giuridico nei due Paesi, firmato a Roma il 2 aprile 1997 (art.13).

parte, non sembrano rinvenirsi rispetto ad una norma del genere gli elementi costitutivi della consuetudine, la *diuturnitas* e l'*opinio iuris ac necessitatis*. In particolare, gli Stati non sembrano considerarsi obbligati a garantire un'esistenza dignitosa ai propri cittadini.

4. GLI ACCORDI DI RIAMMISSIONE

1. Introduzione

Al 31 marzo 1998 soggiornavano regolarmente in Italia 1.280.702 stranieri, di cui 167.555 cittadini dell'Unione Europea, mentre il Ministero dell'Interno stimava che gli irregolari fossero tra le 176.000 e le 295.000 persone.
Per quanto concerne gli stranieri che vivono illegalmente in Italia, il Ministero degli Affari Esteri italiano, seguendo l'esempio di numerosi altri Stati dell'Unione Europea, è impegnato con la massima determinazione, in un'ampia e difficile attività di negoziati internazionali per i cosiddetti **"accordi di riammissione"** degli irregolari, soprattutto con i Paesi da cui provengono i principali flussi di clandestini (Europa dell'Est e Nord Africa).

2. Raccomandazione del Consiglio del 24 luglio 1995 sui principi generali da seguire all'atto della stesura di Protocolli sull'attuazione di accordi sulla riammissione.
(Gazzetta Ufficiale n. C 274 del 19/09/1996)

Il Consiglio dell'Unione Europea, visto il Trattato sull'Unione Europea, in particolare l'articolo K.1, punto 3 *(la politica d'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi)*, considerando che gli accordi sulla riammissione tra uno Stato membro e un paese terzo sono spesso corredati di protocolli che fissano talune modalità tecniche di attuazione, ritiene opportuno raccomandare una serie di principi generali cui gli Stati membri potrebbero ispirarsi per la negoziazione di tali protocolli. A tal fine raccomanda che a decorrere dal 1° luglio 1995 i principi generali illustrati in appresso costituiscano, per gli Stati membri, una base di negoziazione con i Paesi terzi, in occasione della stesura di protocolli sull'attuazione di accordi sulla riammissione.

Procedure di riammissione

- **Formulari comuni**

Per la consegna/riammissione delle persone in soggiorno irregolare si raccomanda di prevedere che le parti contraenti utilizzino formulari comuni ad entrambe.

- verbale di consegna/riammissione con procedura semplificata;
- domanda di riammissione/rinvio in transito;
- verbale di consegna/riammissione.

Si dovrebbe privilegiare la tassativa esigenza di semplicità e rapidità.

- **Consegna/riammissione con procedura semplificata**

Quando una persona è arrestata in zona di frontiera, la sua consegna/riammissione si effettua con procedura semplificata. Una disposizione in tal senso deve pertanto figurare nel protocollo. Le parti contraenti fissano il termine totale per la riammissione con procedura semplificata (che include la domanda e la risposta fornita alla domanda), che dovrebbe comunque essere assai breve. Gli Stati membri potranno ispirarsi ad accordi già sottoscritti da taluni di essi, in cui tale termine non eccede le 48 ore. Per questa procedura le forme della consegna dovrebbero essere semplificate. La notifica della consegna avrebbe luogo senza particolari formalità (per telefono, telefax, telex o oralmente) e l'esecuzione sarebbe effettuata direttamente dagli agenti dei posti di frontiera. Se necessario, potrà essere redatto un verbale.

- **Consegna/riammissione con procedura ordinaria**

Questa procedura si applica quando una persona non può essere ammessa o riammessa con procedura semplificata. La domanda di riammissione e la risposta dovrebbero essere formulate per iscritto. La risposta dovrebbe essere obbligatoria ed essere fornita entro un termine breve determinato dalle parti. In conformità del progetto standard di accordo bilaterale tale termine non deve eccedere quindici giorni.

Mezzi di identificazione delle persone da riammettere

- **Forza della prova e della presunzione**

La prova determinata di cittadinanza e di ingresso nel territorio dovrebbe imporsi alle parti senza che esse procedano ad ulteriori indagini. La presunzione determinata di cittadinanza e di ingresso nel territorio dovrebbe essere considerata valida dalle parti, a meno che la parte interpellata non presenti una prova contraria.

- **Determinazione della prova e della presunzione di cittadinanza o di ingresso nel territorio attraverso le frontiere esterne**

Il Protocollo deve definire chiaramente i mezzi per determinare la prova o la presunzione di cittadinanza. La prova della cittadinanza potrà essere determinata mediante:

- un certificato di cittadinanza,
- un passaporto di qualsiasi tipo o qualsiasi altro documento di viaggio sul quale figuri la cittadinanza.
- una carta di iscrizione consolare,
- una carta nazionale d'identità o un certificato di identità provvisorio,
- una carta d'identità di minorenne sostitutiva del passaporto,
- un foglio matricolare o un documento militare di identità.

La presunzione della cittadinanza potrà essere determinata, segnatamente, mediante:

- informazioni precise fornite dalle autorità ufficiali,
- una tessera di servizio di un organismo pubblico o di un impresa,
- una patente di guida,
- un estratto dello stato civile,
- un libretto di navigazione o un libretto per la navigazione interna,
- una fotocopia di uno dei documenti sopraelencati,
- dichiarazioni di testimoni,
- dichiarazioni dell'interessato,
- la lingua dell'interessato.

Il Protocollo deve inoltre definire chiaramente **i mezzi** per determinare la prova o la presunzione dell'ingresso nel territorio attraverso le frontiere esterne. La prova dell'ingresso nel territorio attraverso le frontiere esterne potrà essere determinata mediante:

- il timbro di ingresso o annotazioni corrispondenti nel documento di viaggio,
- il timbro di uscita da un paese limitrofo di uno Stato membro, tenuto conto dell'itinerario seguito e della data di attraversamento delle frontiere,
- il timbro di ingresso apposto sul passaporto falso o falsificato,
- titoli di viaggio grazie ai quali sia possibile accertare formalmente che la persona interessata è entrata nel territorio attraverso le frontiere esterne,
- impronte digitali eventualmente rilevate dalle autorità al momento dell'attraversamento delle frontiere esterne.

La presunzione dell'ingresso nel territorio attraverso le frontiere esterne potrà essere determinata, segnatamente, mediante:

- dichiarazioni della persona da consegnare,
- dichiarazioni di agenti di servizi ufficiali e di altre persone,
- impronte digitali diverse da quelle eventualmente rilevate dalle autorità al momento dell'attraversamento delle frontiere esterne,
- titoli di viaggio,
- ricevute di albergo,
- titoli di accesso ad istituzioni pubbliche o private degli Stati membri,
- cartoncini di appuntamento di uno studio medico, dentistico, ecc.,
- dati da cui risulti che la persona da consegnare si è avvalsa di un passatore o di un agenzia di viaggi.

Indicazione delle autorità competenti

Il Protocollo prevede che i Ministri responsabili dei controlli alle frontiere indichino **i posti di frontiera** che potranno essere utilizzati per la riammissione e l'entrata in transito degli stranieri, nonché le autorità centrali o locali competenti a

trattare le domande di riammissione e di transito. La scelta deve ispirarsi a criteri di efficacia e di celerità.

Condizioni per il transito sotto scorta di cittadini di Paesi terzi

Per le loro relazioni con il Paese terzo contraente, gli Stati membri potrebbero prevedere l'utilizzazione di un formulario per la riammissione/il rinvio in transito all'atto della domanda di transito per una persona sotto scorta. Le parti potrebbero tuttavia essere dispensate da queste formalità, quando il rinvio in transito di un cittadino di un Paese terzo da parte di uno degli Stati contraenti si effettua attraverso un aeroporto dell'altro Stato contraente. In tal caso, l'autorità competente della parte richiedente informerebbe in tempo utile l'autorità competente dell'altra parte della propria intenzione di respingere la persona interessata e le comunicherebbe l'identità di tale persona, le informazioni relative al volo e le generalità degli agenti che compongono l'eventuale scorta.

Protezione dei dati

Si potrebbe inserire nel testo un articolo sulla protezione dei dati; il contenuto dello stesso dipenderà in larga misura dalla legislazione vigente nel territorio degli Stati membri. Occorrerebbe comunque precisare che le informazioni devono essere trasmesse unicamente per i fini per i quali è stato concluso l'accordo.

Condizioni di applicabilità del Protocollo

Il testo dovrebbe precisare che il Protocollo entra in vigore contemporaneamente all'accordo sulla riammissione, che peraltro la sua applicazione è sospesa non appena sia sospesa l'applicazione dell'accordo e che esso cessa di essere applicabile non appena non lo sia più l'accordo stesso.

3. Accordi di riammissione firmati dall'Italia

PAESE	DATA DELLA FIRMA	DATA DELL'ENTRATA IN VIGORE	TITOLO DELL'ACCORDO
ALBANIA	18.11.1997 (Tirana)	01.08.1998	"Accordo sulla riammissione delle persone alla frontiera con protocollo esecutivo"
AUSTRIA	07.10.1997 (Vienna)	01.04.1998	"Accordo sulla riammissione delle persone alla frontiera" (cessa di essere in vigore lo scambio di note del 22.04.1963)
BULGARIA	--.07.1998	01.08.1998	non è ancora disponibile il testo dell'accordo
CROAZIA	27.06.1997 (Roma)	01.08.1998	non è ancora disponibile il testo dell'accordo
ESTONIA	22.05.1997 (Tallin)	non è ancora in vigore	

REP. FED. DI JUGOSLAVIA (Serbia- Montenegro)	19.06.1997 (Roma)	01.08.1998	"Accordo sulla riammissione delle persone che non soddisfano i requisiti per l'ingresso o non soddisfino più i requisiti per il soggiorno sul territorio dell'altro Stato"
FRANCIA	03.10.1997 (Chambery)	non è ancora in vigore	
GEORGIA	15.05.1997 (Roma)	non è ancora in vigore	
LETTONIA	21.05.1997 (Riga)	07.11.1997	"Accordo sulla riammissione delle persone, con protocollo"
LITUANIA	20.05.1997 (Vilnius)	non è ancora in vigore	
MACEDONIA	26.02.1997 (Skopje)	23.10.1997	"Accordo per la riammissione delle persone, il cui ingresso e/o soggiorno sia contrario alla normativa vigente nei due paesi"
MAROCCO	27.07.1998	non è ancora in vigore	
ROMANIA	04.03.1997 (Bucarest)	01.02.1998	"Accordo relativo alla riammissione delle persone che si trovano in situazione irregolare"
SLOVENIA	03.09.1996 (Roma)	01.09.1997	"Accordo sulla riammissione delle persone alla frontiera"
TUNISIA	--.07.1998	non è ancora in vigore	
UNGHERIA	20.05.1997 (Budapest)	non è ancora in vigore	

5. IL PROGETTO DI PROTOCOLLO ALLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE SUL CRIMINE ORGANIZZATO TRANSNAZIONALE, CONCERNENTE IL TRAFFICO ILLECITO DI MIGRANTI

La consapevolezza della necessità di uno strumento internazionale vincolante volto a combattere il traffico e il trasporto illecito di migranti è all'origine del progetto di Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine organizzato transnazionale, presentato da Italia e Austria, e sottoposto al Comitato *ad hoc* per l'elaborazione di una Convenzione sul crimine organizzato transnazionale, istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel corso della sua prima sessione (Vienna, 19-29 gennaio 1999).

Il Protocollo sul traffico e il trasporto illecito di migranti dovrebbe affiancare altri due Protocolli alla Convenzione sul crimine organizzato transnazionale, quello sul traffico di donne e minori e quello sulla produzione e il commercio illecito di armi.

Secondo il progetto italo-austriaco, commette il crimine di «trasporto e traffico illecito di migranti» chiunque procuri o concorra a procurare, dietro compenso, ripetutamente e in maniera organizzata, l'ingresso illegale di un individuo nel territorio di uno Stato di cui quest'ultimo non sia cittadino né residente permanente (artt. A e B). Nel caso in cui più Stati parti del Protocollo intendano esercitare la giurisdizione nei confronti di un individuo accusato del suddetto crimine, essi devono consultarsi, rinunciando alla giurisdizione a favore dello Stato parte più direttamente colpito dal compimento del crimine in questione (artt. D).

Premesse queste disposizioni di carattere generale, il progetto di Protocollo detta una serie di disposizioni concernenti specificamente il traffico illecito di migranti via mare. In particolare, esso stabilisce che ogni Stato parte del Protocollo, il quale abbia ragione di credere che un imbarcazione battente la sua bandiera sia coinvolta in un traffico di migranti, può richiedere l'assistenza di altri Stati parti per combattere tale traffico. Dal canto loro, gli Stati parti, cui la richiesta sia indirizzata, devono fornire, nei limiti della ragionevolezza, tutta l'assistenza necessaria per contrastare detto traffico (art. G).

Il progetto italo-austriaco dispone, inoltre, che ogni Stato parte del Protocollo, il quale abbia ragione di credere che un'imbarcazione battente la bandiera di un altro Stato parte o in esso registrata sia coinvolta in un traffico di migranti, può richiedere a tale ultimo Stato la verifica della registrazione e, avendone ricevuto conferma, l'autorizzazione ad adottare le misure necessarie al controllo e al contenimento del flusso di individui diretti verso il suo territorio (art. H). Tali misure consistono, nell'ordine: nella verifica del diritto dell'imbarcazione di battere la bandiera di quello Stato parte; nell'ordine all'imbarcazione di fermarsi; nell'ispezione dell'imbarcazione; nell'ordine all'imbarcazione medesima di fare ritorno al porto di partenza o di deviare la rotta verso il porto più vicino di uno Stato parte, individuato secondo appositi criteri (art. I).

Tutte le precedenti disposizioni riguardano soltanto le imbarcazioni che stiano entrando o siano in procinto di entrare nelle acque territoriali di uno Stato parte o che siano in altro modo dirette a procurare l'ingresso illegale di migranti nel territorio di uno Stato parte (art. M). Tutte le suddette disposizioni, inoltre,

devono essere applicate dagli Stati parti soltanto attraverso navi da guerra o mezzi aeronavali militari (art. J).

Sezione II: La disciplina dell'immigrazione nell'Unione Europea

1. LA CONVENZIONE APPLICATIVA DELL'ACCORDO DI SCHENGEN DEL 19 GIUGNO 1990

L'Accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985 da Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo costituisce il frutto di un'iniziativa intergovernativa tesa al completamento della libertà di circolazione delle persone, prevista dal Trattato istitutivo della Comunità Europea, attraverso la graduale eliminazione dei controlli alle frontiere comuni. Agli Stati firmatari si sono aggiunti l'Italia nel 1990, la Spagna e il Portogallo nel 1991, la Grecia nel 1992, l'Austria nel 1995, la Danimarca, la Finlandia e la Svezia nel 1996. Tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, ad eccezione di Gran Bretagna e Irlanda, sono, dunque, parti dell'Accordo di Schengen.

Data la natura programmatica dell'Accordo, si è resa necessaria una Convenzione di applicazione, firmata anch'essa a Schengen il 19 giugno 1990. La Convenzione, nel preambolo, chiarisce che, pur collocandosi l'Accordo di Schengen al di fuori della Comunità Europea, il fine perseguito dagli Stati contraenti coincide con l'obiettivo di uno spazio interno senza frontiere, definito dal Trattato CE, come modificato dall'Atto Unico Europeo. Non a caso, le disposizioni della Convenzione si applicano soltanto nella misura in cui siano compatibili con il diritto comunitario (art. 134) e soltanto gli Stati membri delle Comunità Europee possono divenire parti della Convenzione (art. 140).

Nello stabilire le misure necessarie per l'abolizione dei controlli alle frontiere interne all'Area Schengen, l'area costituita dall'insieme dei territori degli Stati parti, la Convenzione tiene conto delle esigenze connesse alla lotta contro l'immigrazione clandestina. Così, dopo aver enunciato il principio secondo cui «le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone», salvo che tale controllo risulti temporaneamente necessario per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale (art. 2 co. 1° e 2°), la Convenzione detta una serie di disposizioni in materia di controlli alle frontiere esterne dell'Area, visti, condizioni di circolazione degli stranieri all'interno dell'Area e vettori.

La Convenzione dispone un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dell'Area Schengen. La possibilità che gli individui irregolarmente entrati nel territorio di uno dei Paesi dell'Area beneficino dell'eliminazione dei controlli alle frontiere interne e, quindi, circolino liberamente in tutta l'Area rende necessaria un'efficace attività preventiva. A questo fine, la Convenzione stabilisce le condizioni di ingresso nell'Area degli stranieri, intendendo come tali gli individui che non siano cittadini di uno Stato membro delle Comunità Europee (art. 5), e detta i principi in base ai quali devono essere effettuati i controlli alle frontiere esterne, allo scopo di evitare che, venendo questi condotti secondo criteri differenti, vi siano dei punti in cui l'ingresso nell'Area sia più facile (art. 6).

La Convenzione istituisce un visto uniforme valido per il territorio di tutti i Paesi dell'Area Schengen per un soggiorno massimo di tre mesi (art. 10 co. 1°). Tale visto può essere o un visto di viaggio valido per uno o più ingressi o un visto di transito che permetta allo straniero di transitare sul territorio dei Paesi dell'Area per recarsi in un Paese terzo (art. 11 co. 1°) e può essere rilasciato, in linea di principio, solo agli stranieri che soddisfino le condizioni di ingresso stabilite dalla Convenzione (art. 15). La Convenzione prevede, invece, che per un soggiorno di durata superiore a tre mesi venga rilasciato dallo Stato dell'Area in cui lo straniero è diretto un visto nazionale, che consenta a quest'ultimo di transitare sul territorio degli altri Stati dell'Area per recarsi nel territorio del primo (art. 18).

La Convenzione permette agli stranieri titolari di un visto uniforme o non soggetti all'obbligo del visto di circolare liberamente all'interno dell'Area Schengen, rispettivamente, per il periodo di validità del visto e per un periodo di tre mesi in un semestre (artt. 19 co. 1° e 20 co. 1°). Essa consente, inoltre, agli stranieri in possesso di un'autorizzazione di soggiorno, sia pure provvisoria, rilasciata da uno degli Stati contraenti, di circolare liberamente all'interno dell'Area per un periodo non superiore a tre mesi (art. 21 co. 1° e 2°). Cionondimeno, impone a questi ultimi di recarsi «senza indugio» nel territorio dello Stato contraente che ha rilasciato l'autorizzazione (art. 23 co. 2°).

La Convenzione obbliga gli stranieri che non soddisfino o non soddisfino più le condizioni di soggiorno, stabilite da uno dei Paesi dell'Area Schengen, a lasciare «senza indugio» il territorio di questi ultimi e prevede, per il caso che lo straniero non ottemperi a tale obbligo o è presumibile che non lo faccia, l'allontanamento forzato verso il suo Paese d'origine o qualsiasi altro Paese nel quale egli possa essere ammesso (art. 23 co. 1°, 3° e 4°).

La Convenzione detta anche disposizioni concernenti i vettori. In particolare, impone ai vettori di accertarsi che gli stranieri trasportati siano in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nei Paesi dell'Area Schengen (art. 26 co. 1° lett. b), demandando a questi ultimi la previsione di sanzioni per i vettori che trasportino da un Paese terzo verso il loro territorio stranieri non in possesso dei suddetti documenti (art. 26 co. 2°). La Convenzione obbliga, inoltre, i vettori che abbiano condotto presso le frontiere esterne dell'Area degli stranieri cui venga rifiutato l'ingresso nell'Area medesima, di prenderli immediatamente a bordo e di ricondurli nel Paese di provenienza, nel Paese terzo che ha emesso i loro documenti di viaggio o in qualsiasi altro Paese in cui possano essere ammessi (art. 26 co. 1° lett. a).

La Convenzione, infine, istituisce il Sistema d'Informazione Schengen, un sistema informativo comune ai Paesi dell'Area Schengen, che consente agli organi competenti di questi di consultare attraverso una procedura automatizzata dati concernenti persone e cose, nel corso dei controlli alle frontiere o di altri controlli di polizia e doganali (art. 92 co. 1°). Tale sistema, affiancandosi allo strumento tradizionale dello scambio di informazioni tra gli organi competenti dei diversi Paesi dell'Area (art. 7), non può che rendere più efficace la lotta contro l'immigrazione clandestina.

Il Trattato di Amsterdam, firmato dagli Stati membri dell'Unione Europea il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, ha, da ultimo, proceduto all'incorporazione del Sistema Schengen nell'Unione Europea. Precisamente, uno dei Protocolli allegati al Trattato sull'Unione Europea e al Trattato CE, introdotti dal Trattato di Amsterdam, ha provveduto all'integrazione nell'ambito dell'Unione Europea dell'*acquis* di Schengen, ossia del complesso di norme costituito dall'Accordo di Schengen, dalla Convenzione di applicazione, dai protocolli e dagli accordi di adesione all'Accordo e alla Convenzione, dalle decisioni e dichiarazioni adottate dal Comitato esecutivo istituito dalla Convenzione, nonché dagli atti per l'attuazione della Convenzione adottati dagli organi cui il Comitato esecutivo ha conferito poteri decisionali.

Documenti

La Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen

Articolo 2

1. Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone.

2. Tuttavia, per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, una Parte contraente può, previa consultazione delle altre Parti contraenti, decidere che, per un periodo limitato, alle frontiere interne siano effettuati controlli di frontiera nazionali adeguati alla situazione. Se per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale s'impone un'azione immediata, la Parte contraente interessata adotta le misure necessarie e ne informa il più rapidamente possibile le altre Parti contraenti.

....

Articolo 5

1. Per un soggiorno non superiore a tre mesi, l'ingresso nel territorio delle Parti contraenti può essere concesso allo straniero che soddisfi le condizioni seguenti:

a) essere in possesso di un documento o di documenti validi che consentano di attraversare la frontiera, quali determinati dal Comitato esecutivo;

b) essere in possesso di un visto valido, se richiesto;

c) esibire, se necessario, i documenti che giustificano lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno, sia per il ritorno nel paese di provenienza o per il transito verso un terzo Stato nel quale la sua ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi;

d) non essere segnalato ai fini della non ammissione;

e) non essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di una delle Parti contraenti.

2. L'ingresso nel territorio delle Parti contraenti deve essere rifiutato allo straniero che non soddisfi tutte queste condizioni, a meno che una Parte contraente ritenga necessario derogare a detto principio per motivi umanitari o di interesse nazionale ovvero in virtù di obblighi internazionali. In tale caso, l'ammissione sarà limitata al territorio della Parte contraente interessata che dovrà avvertirne le altre Parti contraenti. Tali regole non ostano

all'applicazione delle disposizioni particolari relative al diritto di asilo né a quelle dell'articolo 18.
3. È ammesso in transito lo straniero titolare di un'autorizzazione di soggiorno o di un visto di ritorno rilasciato da una delle Parti contraenti o. se necessario. di entrambi i documenti, a meno che egli non figuri nell'elenco nazionale delle persone segnalate dalla Parte contraente alle cui frontiere esterne egli si presenta.

Articolo 6

1. La circolazione transfrontiera alle frontiere esterne è sottoposta al controllo delle autorità competenti. Il controllo effettuato in base a principi uniformi, nel quadro delle competenze nazionali e della legislazione nazionale, tenendo conto degli interessi di tutte le Parti contraenti e per i territori delle Parti contraenti.
2. I principi uniformi di cui al paragrafo 1 sono:
a) il controllo delle persone non comprende soltanto la verifica dei documenti di viaggio e delle altre condizioni d'ingresso, di soggiorno, di lavoro e di uscita. bensì anche l'individuazione e la prevenzione di minacce per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico delle Parti contraenti. Il controllo riguarda anche i veicoli e gli oggetti in possesso delle persone che attraversano la frontiera. Esso è effettuato da ciascuna Parte contraente in conformità con la propria legislazione, specialmente per quanto riguarda la perquisizione:
b) tutte le persone devono subire per lo meno un controllo che consenta di accertarne l'identità in base all'esibizione dei documenti di viaggio;
c) all'ingresso, gli stranieri devono essere sotto posti ad un controllo approfondito, ai sensi delle disposizioni della lettera a);
d) all'uscita, il controllo richiesto è effettuato nell'interesse di tutte le Parti contraenti in base alla normativa sugli stranieri ed ai fini di individuare e prevenire minacce per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico delle Parti contraenti. Tale controllo è effettuato in ogni caso nei confronti degli stranieri;
e) Se per circostanze particolari non è possibile effettuare tali controlli. devono essere stabilite delle priorità. A tale riguardo, il controllo della circolazione all'ingresso ha la precedenza, in linea di massima, sul controllo all'uscita;
3. Le autorità competenti sorvegliano mediante unità mobili gli spazi delle frontiere esterne tra i valichi di frontiera; analoga sorveglianza viene effettuata per i valichi di frontiera al di fuori degli orari di apertura normali. Tale controllo viene operato per non incoraggiare le persone ad eludere il controllo ai valichi di frontiera. Le modalità della sorveglianza sono fissate, se del caso, dal Comitato esecutivo.
4. Le Parti contraenti si impegnano a costituire un organo appropriato e in numero sufficiente per esercitare il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne.
5. Un controllo di livello equivalente è effettuato alle frontiere esterne.

Articolo 7

Le Parti contraenti si forniranno assistenza ed opereranno in stretta e continua collaborazione ai fini di un'efficace esercizio dei controlli e delle sorveglianze. In particolare, esse si scambieranno tutte le informazioni pertinenti ed importanti, eccettuati i dati nominativi individuali, salvo disposizioni contrarie della presente Convenzione: armonizzeranno, per quanto possibile, le istruzioni impartite ai servizi incaricati dei controlli e promuoveranno la formazione e l'aggiornamento uniforme del personale addetto ai controlli. Tale cooperazione può realizzarsi con scambio di funzionari di collegamento.

Articolo 10

1. È istituito un visto uniforme valido per il territorio dell'insieme delle Parti contraenti. Il visto, la cui durata di validità è disciplinata dall'articolo 11, può essere rilasciato per un soggiorno massimo di tre mesi.

....

Articolo 11

1. Il visto istituito all'articolo 10 può essere:

a) un visto di viaggio valido per uno o più ingressi, purché né la durata di un soggiorno ininterrotto, né il totale dei soggiorni successivi siano superiori a tre mesi per semestre a decorrere dalla data del primo ingresso;

b) un visto di transito che consenta al titolare di transitare una, due o eccezionalmente più volte sul territorio delle Parti contraenti per recarsi nel territorio di uno Stato terzo, purché la durata di ogni transito non sia superiore a cinque giorni.

....

Articolo 15

In linea di principio, i visti di cui all'articolo 10 possono essere rilasciati soltanto se lo straniero soddisfa le condizioni di ingresso stabilite nell'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e).

Articolo 18

I visti per un soggiorno di oltre tre mesi sono visti nazionali rilasciati da una delle Parti contraenti conformemente alla propria legislazione. Un visto di questo tipo permette al titolare di transitare dal territorio delle altre Parti contraenti per recarsi nel territorio della Parte contraente che ha rilasciato il visto, salvo se egli non soddisfi le condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), d) ed e), ovvero figuri nell'elenco nazionale delle persone segnalate dalla Parte contraente sul cui territorio desidera transitare.

Articolo 19

1. Gli stranieri titolari di un visto uniforme, entrati regolarmente nel territorio di una delle Parti contraenti, possono circolare liberamente nel territorio di tutte le Parti contraenti per il periodo di validità del visto, sempreché soddisfino le condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d), ed e).

Articolo 20

1. Gli stranieri non soggetti all'obbligo del visto possono circolare liberamente nei territori delle Parti contraenti per una durata massima di tre mesi nel corso di un periodo di sei mesi a decorrere dalla data del primo ingresso, sempreché soddisfino le condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e).

Articolo 21

1. Gli stranieri in possesso di un titolo di soggiorno rilasciato da una delle Parti contraenti possono, in forza di tale titolo e di un documento di viaggio, purché tali documenti siano in corso di validità, circolare liberamente per un periodo non superiore a tre mesi nel territorio delle altre Parti contraenti, sempreché soddisfino le condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c) ed e), e non figurino nell'elenco nazionale delle persone segnalate della Parte contraente interessata.

2. Il paragrafo 1 si applica altresì agli stranieri titolari di un'autorizzazione provvisoria di soggiorno, rilasciata da una delle Parti contraenti, e di un documento di viaggio rilasciato da detta Parte contraente.

....

Articolo 23

1. Lo straniero che non soddisfi o che non soddisfi più le condizioni di soggiorno di breve durata applicabili nel territorio di una delle parti contraenti deve, in linea di principio, lasciare senza indugio i territori delle Parti contraenti.

2. Lo straniero in possesso di un titolo di soggiorno o di un'autorizzazione di soggiorno temporanea in corso di validità rilasciati da un'altra Parte contraente, deve recarsi senza indugio nel territorio di tale Parte contraente.

3. Qualora lo straniero di cui sopra non lasci volontariamente il territorio o se può presumersi che non lo farà, ovvero se motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico impongono l'immediata partenza dello straniero, quest'ultimo deve essere allontanato dal territorio della Parte contraente nel quale è stato fermato, alle condizioni previste dal diritto nazionale di tale Parte contraente. Se in applicazione di tale diritto l'allontanamento non è consentito, la Parte contraente interessata può ammettere l'interessato a soggiornare nel suo territorio.

4. L'allontanamento può avvenire dal territorio di tale Stato verso il Paese di origine della persona o verso qualsiasi altro Stato nel quale egli può essere ammesso, in applicazione delle disposizioni pertinenti degli accordi di riammissione conclusi dalle Parti contraenti.

....

Articolo 26

1. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, quale emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, le parti contraenti si impegnano ad introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali le seguenti regole:

a) se ad uno straniero viene rifiutato l'ingresso nel territorio di una Parte contraente, il vettore che lo ha condotto alla frontiera esterna per via aerea, marittima o terrestre è tenuto a prenderlo immediatamente a proprio carico. A richiesta delle autorità di sorveglianza della frontiera, egli deve ricondurre lo straniero nel Paese terzo dal quale è stato trasportato, nel Paese terzo che ha rilasciato il documento di viaggio in suo possesso durante il viaggio o in qualsiasi altro Paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione;

b) il vettore è tenuto ad adottare ogni misura necessaria per accertarsi che lo straniero trasportato per via aerea o marittima sia in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nei territori delle Parti contraenti.

2. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, quale emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, e nel rispetto del proprio diritto costituzionale, le parti contraenti si impegnano ad istituire sanzioni nei confronti dei vettori che trasportano per via aerea o marittima, da un paese terzo verso il loro territorio, stranieri che non sono in possesso dei documenti di viaggio richiesti.

3. Le disposizioni del paragrafo 1, lettera b) e del paragrafo 2 si applicano ai vettori di gruppi che effettuano collegamenti stradali internazionali con autopullmann, ad eccezione del traffico frontaliero.

Articolo 92

1. Le parti contraenti istituiscono e gestiscono un sistema comune d'informazione, in appresso denominato Sistema d'Informazione Schengen, costituito da una sezione nazionale presso ciascuna Parte contraente e da un'unità di supporto tecnico. Il Sistema d'Informazione Schengen consente alle autorità designate dalle Parti contraenti, per mezzo di una procedura d'interrogazione automatizzata, di disporre di segnalazioni di persone e di oggetti, in occasione di controlli alle frontiere, di verifiche e di altri controlli di polizia e doganali effettuati all'interno del Paese conformemente al diritto nazionale, nonché per la sola categoria di segnalazioni di cui all'articolo 96, ai fini della procedura di rilascio dei visti, del rilascio dei documenti di soggiorno e dell'amministrazione degli stranieri in applicazione delle disposizioni contenute nella presente Convenzione in materia di circolazione delle persone.

....

Articolo 134

Le disposizioni della presente Convenzione sono applicabili nella misura in cui sono compatibili con il diritto comunitario.

Articolo 140

1. Ogni Stato membro delle Comunità Europee può divenire parte della presente Convenzione. L'adesione forma oggetto di accordo tra tale Stato e le Parti contraenti.

....

2. IL TRATTATO DI MAASTRICHT DEL 7 FEBBRAIO 1992

(vedi *infra* Cap. II Sez. II par. 1)

3. IL TRATTATO DI AMSTERDAM DEL 2 OTTOBRE 1997

(vedi *infra* Cap. II Sez. II par. 4)

Sezione III: La disciplina dell'immigrazione nell'ordinamento nazionale

1. DECRETO LEGISLATIVO 25 LUGLIO 1998 N. 286: "TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA DISCIPLINA DELL'IMMIGRAZIONE E NORME SULLA CONDIZIONE DELLO STRANIERO"

Il testo unico sulla disciplina dell'immigrazione, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998 n.286, raccoglie e coordina le norme della legge 6 marzo 1998 n.40, la nuova legge sull'immigrazione, con le disposizioni in materia di stranieri contenute nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, con le disposizioni della legge 30 dicembre 1986 n.943 e con quelle dell'art. 3 co. 13 della legge 8 agosto 1995 n. 335. Il testo unico sulla disciplina dell'immigrazione contiene, dunque, un'esposizione organica di tutta la normativa attualmente vigente in tema di immigrazione.

Tale normativa si applica ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea e agli apolidi, collettivamente indicati come stranieri. In quanto risulti più favorevole, essa si applica anche ai cittadini di Stati membri dell'Unione Europea (art. 1 co. 1° e 2°).

Ai sensi del testo unico, l'ingresso in territorio italiano può avvenire soltanto attraverso i valichi di frontiera, salvi i casi di forza maggiore. Esso è consentito soltanto agli stranieri in possesso di passaporto valido o documento equipollente, di visto d'ingresso, tranne nei casi in cui non sia richiesto, nonché di documentazione comprovante lo scopo e le condizioni del soggiorno e la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata dello stesso e, eccezion fatta per l'ingresso per motivi di lavoro, per il ritorno nel Paese di provenienza (art. 4 co. 1° e 3°).

L'obiettivo di un'efficace programmazione dei flussi d'ingresso per motivi di lavoro è perseguito attraverso la previsione di quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato e per lavoro autonomo, definite annualmente con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla base delle indicazioni contenute nel documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione, emanato ogni tre anni con decreto del Presidente della Repubblica (art. 3).

In base al testo unico, l'ingresso in Italia non è consentito agli stranieri che siano considerati una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dell'Italia o di altri Paesi con cui l'Italia abbia concluso accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone. È evidente qui il riferimento agli Stati aderenti al Sistema Schengen. L'ingresso non è permesso nemmeno agli stranieri che siano stati espulsi, salvo che sia trascorso il periodo di divieto d'ingresso, o che debbono essere espulsi, e agli stranieri che siano stati segnalati ai fini della non ammissione per ragioni di ordine pubblico, sicurezza nazionale o tutela dei rapporti internazionali (art. 4 co. 3° e 6°).

Gli stranieri che si presentino alla frontiera senza avere i requisiti richiesti per l'ingresso in Italia sono respinti dalla polizia di frontiera (art. 10 co. 1°). Gli stranieri sottrattisi ai controlli alla frontiera che vengano fermati all'ingresso o subito dopo e quelli temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso vengono accompagnati alla frontiera e respinti (art. 10 co. 2°). Il vettore che abbia condotti alla frontiera gli stranieri respinti è obbligato a prenderli a carico e a ricondurli nel Paese di provenienza o nel Paese che abbia rilasciato il documento di viaggio eventualmente in suo possesso (art. 10 co. 3°).

Ai sensi del testo unico, il soggiorno in territorio italiano è consentito agli stranieri entrati regolarmente, in possesso di permesso di soggiorno o di carta di soggiorno (art.5 co. 1°). Il permesso di soggiorno può essere rilasciato dal questore della provincia in cui lo straniero si trova per l'attività e la durata previste dal visto d'ingresso e può essere rinnovato per una durata non superiore al doppio di quella stabilita con il rilascio iniziale (art. 5 co. 2° e 4°). Ai fini del soggiorno in Italia, è valido anche un permesso di soggiorno o un documento equipollente rilasciato da un altro Stato membro dell'Unione Europea (art. 5 co. 1°).

La carta di soggiorno può essere rilasciata dal questore nel caso in cui lo straniero soggiorni in territorio italiano da almeno cinque anni, possieda un permesso di soggiorno che consenta un numero indeterminato di rinnovi e dimostri di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei propri familiari. La carta di soggiorno può essere rilasciata anche al coniuge e ai figli minori conviventi dello straniero e ha una durata indeterminata (art. 9 co. 1°). Essa consente allo straniero, tra l'altro, di entrare in Italia senza bisogno del visto e di esercitare l'elettorato quando previsto dall'ordinamento (art. 9 co. 4°).

Gli stranieri regolarmente soggiornanti che non siano temporaneamente in grado di provvedere in modo autonomo al vitto e all'alloggio e, in situazioni di emergenza, gli stranieri non in regola con la normativa sull'ingresso e sul soggiorno, possono risiedere in centri di accoglienza istituiti dalle Regioni (art.40 co. 1°).

Allo scopo di preservare l'unità familiare degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, è consentito a certe condizioni il ricongiungimento familiare. Precisamente, il ricongiungimento può essere chiesto dagli stranieri in possesso di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno o di carta di soggiorno, che dimostrino la disponibilità di un alloggio di certe dimensioni e di un certo reddito annuo, per il coniuge non legalmente separato, i figli minori a carico, i genitori a carico e i parenti entro il terzo grado a carico e inabili al lavoro (art. 28 co. 1° e art. 29 co. 1° e 3°).

Severe sanzioni penali sono previste per coloro che favoriscano l'ingresso o la permanenza degli stranieri in Italia in violazione della normativa vigente. In particolare, è stabilita la reclusione fino a tre anni e la multa fino a trenta milioni di lire per coloro che favoriscano l'ingresso illegale dello straniero (art. 12 co. 1°); è disposta, invece, la reclusione fino a quattro anni e la multa fino a trenta milioni di lire per coloro che, allo scopo di trarre un ingiusto profitto dalla condizione di illegalità dello straniero, ne favoriscano la permanenza illegale (art. 12 co. 5°). Una deroga alle suddette disposizioni è prevista, però, per quanti prestino soccorso o

assistenza umanitaria agli stranieri illegalmente presenti in territorio italiano, che si trovino in condizioni di bisogno. Le attività di soccorso e di assistenza umanitaria non costituiscono reato (art. 12 co. 2°).

In base al testo unico, gli stranieri presenti sul territorio italiano possono essere espulsi con decreto motivato dal Ministro dell'Interno, per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato (art. 13 co. 1° e 3°). Essi possono essere, altresì, espulsi con decreto motivato del prefetto, qualora si siano sottratti ai controlli alla frontiera e non siano stati respinti oppure non abbiano chiesto il rilascio o il rinnovo nel termine previsto del permesso di soggiorno oppure questo sia stato revocato o annullato (art. 13 co. 2° e 3°). L'espulsione comporta il divieto di ingresso in Italia senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'Interno per un periodo di cinque anni (art.13 co. 13° e 14°).

Il decreto di espulsione contiene l'intimazione a lasciare l'Italia entro quindici giorni. Nell'ipotesi in cui lo straniero si trattenga in territorio italiano oltre quel termine o vi sia il concreto pericolo che lo faccia o sia espulso per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, egli viene accompagnato alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13 co. 4°, 5°, 6°).

In conformità a quanto stabilito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati, in nessun caso, comunque, lo straniero può essere respinto o espulso verso uno Stato nel quale possa essere perseguitato per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni personali o sociali o possa rischiare di essere rinviato verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione (art. 19 co. 1°).

È, infine, previsto che, qualora il respingimento o l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera non possano essere eseguiti immediatamente, lo straniero venga trattenuto per il tempo strettamente necessario nel centro di permanenza temporanea più vicino. Centri di permanenza temporanea, destinati ad accogliere gli stranieri in attesa di espulsione, sono istituiti con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale, del tesoro e del bilancio (art. 14 co. 1°).

Il testo unico sulla disciplina dell'immigrazione è stato emendato dal decreto legislativo 19 ottobre 1998 n. 380. Al fine di rendere più efficace l'attività di contrasto dell'immigrazione clandestina, tale decreto ha previsto la cessione a titolo gratuito ai Paesi d'origine di beni mobili e apparecchiature come radar, mezzi navali e dispositivi elettronici, sulla base di intese con le autorità di detti Paesi. Il decreto in questione ha, inoltre, disposto l'istituzione presso i valichi di frontiera di servizi di accoglienza, che forniscano informazioni e assistenza agli stranieri che intendono presentare domanda di asilo in Italia o soggiornare in territorio italiano per un periodo superiore a tre mesi (art. 1).

Da ultimo, il testo unico sulla disciplina dell'immigrazione è stato emendato dal decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 113. Tale decreto ha introdotto una deroga per il 1998 al sistema dei flussi programmati previsto dal testo unico, consentendo il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato e per lavoro autonomo a tutti gli stranieri presenti in Italia prima dell'entrata in vigore della legge 6 marzo 1998 n.40, in possesso dei requisiti stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio

dei Ministri 16 ottobre 1998, che abbiano presentato la relativa domanda nei termini previsti dal decreto medesimo[3] (art. 8 co. 2°).

Il decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 113 ha, inoltre, inasprito le sanzioni penali nei confronti di coloro che favoriscano l'ingresso degli stranieri in Italia, stabilendo l'arresto obbligatorio in flagranza e la confisca dei mezzi di trasporto utilizzati (art. 2 co. 1°). I mezzi di trasporto confiscati non possono essere alienati. Qualora non siano assegnati all'amministrazione dello Stato o ad altri enti pubblici per finalità di giustizia, protezione civile o tutela ambientale, essi devono essere distrutti (art. 2 co. 2°). Come può agevolmente rilevarsi, tali disposizioni mirano a impedire la reiterazione del reato.

Documenti

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286
"Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"

Articolo 1
(Ambito di applicazione)
(Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 1)
1. Il presente testo unico, in attuazione dell'articolo 10, secondo comma, della Costituzione, si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri.
2. Il presente testo unico non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, se non in quanto si tratti di norme più favorevoli, e salvo il disposto dell'articolo 45 della legge 6 marzo 1998, n. 40.
....

Articolo 3
(Politiche migratorie)
(Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 3)
1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Conferenza Stato-città e autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale, predispone ogni tre anni il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello

[3] Conformemente all'art. 3 del testo unico, tenendo conto delle indicazioni fornite dal documento programmatico emanato con decreto del Presidente della Repubblica 5 agosto 1998, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 ottobre 1998 aveva fissato in 38.000 unità la quota massima di permessi di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo rilasciabili per il residuo periodo del 1998, quota da aggiungersi a quella fissata con decreto interministeriale del 24 dicembre 1997 (art. 1). Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 ottobre 1998 aveva, poi, previsto, nell'ambito della suddetta quota massima, l'ingresso in via preferenziale di cittadini albanesi (fino a 3.000), di cittadini marocchini (fino a 1.500) e di cittadini tunisini (fino a 1.500), in considerazione degli accordi bilaterali conclusi con i rispettivi Stati di appartenenza (art. 2).

Stato, che è approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il loro parere entro trenta giorni dal ricevimento del documento programmatico. Il documento programmatico e' emanato, tenendo conto dei pareri ricevuti, con decreto del Presidente della Repubblica ed e' pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Il Ministro dell'Interno presenta annualmente al Parlamento una relazione sui risultati raggiunti attraverso i provvedimenti attuativi del documento programmatico.

....

3. Il documento individua inoltre i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato, delinea gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone, purché non confliggenti con l'ordinamento giuridico, e prevede ogni possibile strumento per un positivo reinserimento nei Paesi di origine.

4. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati e le competenti Commissioni parlamentari, sono definite annualmente, sulla base dei criteri e delle altre indicazioni del documento programmatico di cui al comma 1, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato, per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea eventualmente disposte a norma dell'articolo 20. I visti di ingresso per lavoro subordinato, anche stagionale, e per lavoro autonomo sono rilasciati entro il limite delle quote predette. In caso di mancata pubblicazione dei decreti di programmazione annuale, la determinazione delle quote e' disciplinata in conformità con gli ultimi decreti pubblicati ai sensi del presente testo unico nell'anno precedente.

....

Articolo 4

(Ingresso nel territorio dello Stato)

(Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 4)

1. L'ingresso nel territorio dello Stato e' consentito allo straniero in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto d'ingresso, salvi i casi di esenzione, e può avvenire, salvi i casi di forza maggiore, soltanto attraverso i valichi di frontiera appositamente istituiti.

....

3. Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 4, l'Italia, in armonia con gli obblighi assunti con l'adesione a specifici accordi internazionali, consentirà l'ingresso nel proprio territorio allo straniero che dimostri di essere in possesso di idonea documentazione atta a confermare lo scopo e le condizioni del soggiorno, nonché la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e, fatta eccezione per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro, anche per il ritorno nel Paese di provenienza. I mezzi di sussistenza sono definiti con apposita direttiva emanata dal Ministro dell'interno, sulla base dei criteri indicati nel documento di programmazione di cui all'articolo 3, comma 1.Non potrà essere ammesso in Italia lo straniero che non soddisfi tali requisiti o che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone, con i limiti e le deroghe previsti nei suddetti accordi.

....

6. Non possono fare ingresso nel territorio dello Stato e sono respinti dalla frontiera gli stranieri espulsi, salvo che abbiano ottenuto la speciale autorizzazione o che sia trascorso il periodo di divieto di ingresso, gli stranieri che debbono essere espulsi e quelli segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini del respingimento o della non ammissione per gravi motivi di ordine pubblico, di sicurezza nazionale e di tutela delle relazioni internazionali.

....

Articolo 5

(Permesso di soggiorno)

(Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 5)

1. Possono soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri entrati regolarmente ai sensi dell'articolo 4, che siano muniti di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno rilasciati a norma del presente testo unico o che siano in possesso di permesso di soggiorno o titolo equipollente rilasciato dalla competente autorità di uno Stato appartenente all'Unione europea, nei limiti ed alle condizioni previsti da specifici accordi.

2. Il permesso di soggiorno deve essere richiesto, secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione, al questore della provincia in cui lo straniero si trova entro otto giorni lavorativi dal suo ingresso nel territorio dello Stato ed e' rilasciato per le attività previste dal visto d'ingresso o dalle disposizioni vigenti. Il regolamento di attuazione può prevedere speciali modalità di rilascio relativamente ai soggiorni brevi per motivi di turismo, di giustizia, di attesa di emigrazione in altro Stato e per l'esercizio delle funzioni di ministro di culto nonché ai soggiorni in case di cura, ospedali, istituti civili e religiosi e altre convivenze.

....

4. Il rinnovo del permesso di soggiorno deve essere richiesto dallo straniero al questore della provincia in cui si trova almeno trenta giorni prima della scadenza ed e' sottoposto alla verifica delle condizioni previste per il rilascio o delle diverse condizioni previste dal presente testo unico. Fatti salvi i diversi termini previsti dal presente testo unico o dal regolamento di attuazione, il permesso di soggiorno e' rinnovato per una durata non superiore al doppio di quella stabilita con il rilascio iniziale.

....

Articolo 9

(Carta di soggiorno)

(Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 7)

1. Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, titolare di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi, il quale dimostri di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari, può richiedere al questore il rilascio della carta di soggiorno per se', per il coniuge e per i figli minori conviventi. La carta di soggiorno e' a tempo indeterminato.

....

4. Oltre a quanto previsto per lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, il titolare della carta di soggiorno può:

a) fare ingresso nel territorio dello Stato in esenzione di visto;

b) svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lecita, salvo quelle che la legge espressamente vieta allo straniero o comunque riserva al cittadino;

c) accedere ai servizi ed alle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione, salvo che sia diversamente disposto;
d) partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992.

....

Articolo 10
(Respingimento)
(Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 8)
1. La polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato.
2. Il respingimento con accompagnamento alla frontiera e' altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri:
a) che entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo;
b) che, nelle circostanze di cui al comma 1, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessita' di pubblico soccorso.
3. Il vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero privo dei documenti di cui all'articolo 4 o che deve essere comunque respinto a norma del presente articolo e' tenuto a prenderlo immediatamente a carico ed a ricondurlo nello Stato di provenienza, o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in possesso dello straniero.

....

Articolo 12
(Disposizioni contro le immigrazioni clandestine)
(Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 10)
1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque compie attività dirette a favorire l'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente testo unico e' punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a lire trenta milioni.
2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 54 del codice penale, non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato.

....

5. Fuori dei casi previsti dai commi precedenti, e salvo che il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, al fine di trarre un ingiusto profitto dalla condizione di illegalità dello straniero o nell'ambito delle attività punite a norma del presente articolo, favorisce la permanenza di questi nel territorio dello Stato in violazione delle norme del presente testo unico, e' punito con la reclusione fino a quattro anni e con la multa fino a lire trenta milioni.

....

Articolo 13

(Espulsione amministrativa)

(Legge 6 marzo 1998, n. 40, arte. 11)

1. Per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, il Ministro dell'interno può disporre l'espulsione dello straniero anche non residente nel territorio dello Stato, dandone preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro degli affari esteri.

2. L'espulsione e' disposta dal prefetto quando lo straniero:

a) e' entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non e' stato respinto ai sensi dell'articolo 10;

b) si e' trattenuto nel territorio dello Stato senza aver richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno e' stato revocato o annullato, ovvero e' scaduto da più di sessanta giorni e non ne e' stato chiesto il rinnovo;

c) appartiene a taluna delle categorie indicate nell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dall'articolo 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327, o nell'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646.

3. L'espulsione e' disposta in ogni caso con decreto motivato. Quando lo straniero e' sottoposto a procedimento penale, l'autorità giudiziaria rilascia nulla osta salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali. Nel caso di arresto in flagranza, il giudice rilascia il nulla osta all'atto della convalida, salvo che applichi una misura detentiva ai sensi dell'articolo 391, comma 5, del codice di procedura penale. Se tale misura non e' applicata o e' cessata, il questore può adottare la misura di cui all'articolo 14, comma 1.

4. L'espulsione e' eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, quando lo straniero:

a) e' espulso ai sensi del comma 1 o si e' trattenuto indebitamente nel territorio dello Stato oltre il termine fissato con l'intimazione;

b) e' espulso ai sensi del comma 2, lettera c), e il prefetto rilevi, sulla base di circostanze obiettive, il concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento.

5. Si procede altresì all'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica dello straniero espulso ai sensi del comma 2, lettera a), qualora quest'ultimo sia privo di valido documento attestante la sua identità e nazionalità e il prefetto rilevi, tenuto conto di circostanze obiettive riguardanti il suo inserimento sociale, familiare e lavorativo, un concreto pericolo che lo straniero medesimo si sottragga all'esecuzione del provvedimento.

6. Negli altri casi, l'espulsione contiene l'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni e ad osservare le prescrizioni per il viaggio e per la presentazione all'ufficio di polizia di frontiera. Quando l'espulsione e' disposta ai sensi del comma 2, lettera b), il questore può adottare la misura di cui all'articolo 14, comma 1, qualora il prefetto rilevi, tenuto conto di circostanze obiettive riguardanti l'inserimento sociale, familiare e lavorativo dello straniero, il concreto pericolo che quest'ultimo si sottragga all'esecuzione del provvedimento.

....

13. Lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno: in caso di trasgressione, e' punito con l'arresto da due mesi a sei mesi ed e' nuovamente espulso con accompagnamento immediato.

14. Il divieto di cui al comma 13 opera per un periodo di cinque anni, salvo che il pretore o il tribunale amministrativo regionale, con il provvedimento che decide sul ricorso di cui

ai commi 8 e 11, ne determinino diversamente la durata per un periodo non inferiore a tre anni, sulla base di motivi legittimi addotti dall'interessato e tenuto conto della complessiva condotta tenuta dall'interessato nel territorio dello Stato.

....

Articolo 14

(Esecuzione dell'espulsione)

(Legge 6 marzo 1998, n. 40, arte. 12)

1. Quando non e' possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il restringimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

....

Articolo 19

(Divieti di espulsione e di respingimento)

(Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 17)

1. In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.

....

Articolo 28

(Diritto all'unita' familiare)

(Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 26)

1. Il diritto a mantenere o a riacquistare l'unita' familiare nei confronti dei familiari stranieri e' riconosciuto, alle condizioni previste dal presente testo unico, agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, rilasciato per lavoro subordinato o per lavoro autonomo ovvero per asilo, per studio o per motivi religiosi.

....

Articolo 29

(Ricongiungimento familiare)

(Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 27)

1. Lo straniero può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari:

a)coniuge non legalmente separato;

b) figli minori a carico, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati ovvero legalmente separati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso;

c) genitori a carico;

d) parenti entro il terzo grado, a carico, inabili al lavoro secondo la legislazione italiana.

....

3. Salvo che si tratti di rifugiato, lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità:

a) di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ovvero, nel caso di un figlio di età inferiore agli anni 14 al seguito di uno dei genitori, del consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà;

b) di un reddito annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di un solo familiare, al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di due o tre familiari, al triplo dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di quattro o più familiari. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente.

....

Articolo 40

(Centri di accoglienza. Accesso all'abitazione)

(Legge 6 marzo 1998, n. 40, arte. 38)

1. Le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato, predispongono centri di accoglienza destinati ad ospitare, anche in strutture ospitanti cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiate e di sussistenza. Il sindaco, quando vengano individuate situazioni di emergenza, può disporre l'alloggiamento nei centri di accoglienza di stranieri non in regola con le disposizioni sull'ingresso e sul soggiorno nel territorio dello Stato, ferme restando le norme sull'allontanamento dal territorio dello Stato degli stranieri in tali condizioni.

Decreto Legislativo 19 ottobre 1998, n. 380

"Disposizioni correttive al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 47, comma 2, della legge 6 marzo 1998, n 40"

Articolo 1

1. All'articolo 11 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, i commi 4 e 5 sono sostituiti dai seguenti:

"4. Il Ministero degli affari esteri e il Ministero dell'interno promuovono le iniziative occorrenti, d'intesa con i Paesi interessati, al fine di accelerare l'espletamento degli accertamenti ed il rilascio dei documenti eventualmente necessari per migliorarel'efficacia dei provvedimenti previsti dal presente testo unico, e per la reciproca collaborazione a fini di contrasto dell'immigrazione clandestina. A tale scopo, le intese di collaborazione possono prevedere la cessione a titolo gratuito alle autorita' dei Paesi interessati di beni mobili ed apparecchiature specificamente individuate, nei limiti delle compatibilita' funzionali e finanziarie definite dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e, se si tratta di beni,

apparecchiature o servizi accessori forniti da altre amministrazioni, con il Ministro competente.
5. Per le finalita' di cui al comma 4, il Ministro dell'interno predispone uno o piu' programmi pluriennali di interventi straordinari per l'acquisizione degli impianti e mezzi tecnici e logistici necessari, per acquistare o ripristinare i beni mobili e le apparecchiature in sostituzione di quelli ceduti ai Paesi interessati, ovvero per fornire l'assistenza e altri servizi accessori. Se si tratta di beni, apparecchiature o servizi forniti da altre amministrazioni, i programmi sono adottati di concerto con il Ministro competente.
6. Presso i valichi di frontiera sono previsti servizi di accoglienza al fine di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per un soggiorno di durata superiore a tre mesi. Tali servizi sono messi a disposizione, ove possibile, all'interno della zona di transito.".

Decreto Legislativo 13 aprile 1999, n. 113
"Disposizioni correttive al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 47, comma 2, della legge 6 marzo 1998, n. 40"

Articolo 2
1. All'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il comma 4 è sostituito dal seguente:
" 4. Nei casi previsti dai commi 1 e 3 e' obbligatorio l'arresto in flagranza ed e' disposta la confisca del mezzo di trasporto utilizzato per i medesimi reati, anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti. Nei medesimi casi si procede comunque con giudizio direttissimo, salvo che siano necessarie speciali indagini.".
2. All'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il comma 8 e' sostituito dai seguenti:
" 8. I beni sequestrati nel corso di operazioni di polizia finalizzate alla prevenzione e repressione dei reati previsti dal bpresente articolo, sono affidati dall'autorita' giudiziaria procedente in custodia giudiziale, salvo che vi ostino esigenze processuali, agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attivita' di polizia ovvero ad altri organi dello Stato o ad altri enti pubblici per finalita' di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale. I mezzi di trasporto non possono essere in alcun caso alienati. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 100, commi 2 e 3, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.
8-bis. I beni acquisiti dallo Stato, a seguito di provvedimento definitivo di confisca, sono, a richiesta, assegnati all'amministrazione o trasferiti all'ente che ne abbiano avuto l'uso ai sensi del comma 8, ovvero sono alienati. I mezzi di trasporto che non sono assegnati o trasferiti per le finalita' di cui al comma 8, non possono essere alienati e sono distrutti. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni vigenti in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati.".

Articolo 8
1. All'articolo 49 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto

legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la rubrica e' sostituita dalla seguente: "Disposizioni finali e transitorie".
2. All'articolo 49 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo il comma 1, e' inserito il seguente:
"1-bis. Agli stranieri gia' presenti nel territorio dello Stato anteriormente alla data di entrata in vigore della legge 6 marzo 1998, n. 40, in possesso dei requisiti stabiliti dal decreto di programmazione dei flussi per il 1998 emanato ai sensi dell'articolo 3, comma 4, in attuazione del documento programmatico di cui all'articolo 3, comma 1, che abbiano presentato la relativa domanda con le modalita' e nei termini previsti dal medesimo decreto, puo' essere rilasciato il permesso di soggiorno per i motivi ivi indicati. Per gli anni successivi al 1998, gli ingressi per motivi di lavoro di cui all'articolo 3, comma 4, restano disciplinati secondo le modalita' ivi previste. In mancanza dei requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato, si applicano le misure previste dal presente testo unico".

2. ESEMPI DI GIURISPRUDENZA RILEVANTE

I casi in cui gli organi giurisdizionali italiani di merito e di legittimità hanno avuto modo di applicare le disposizioni della legge 6 marzo 1998 n. 40, la nuova legge sull'immigrazione, essendo essa molto recente, sono ancora piuttosto esigui. Le pronunce della Corte di Cassazione in particolare sono soltanto tre.

Nelle sentenze n. 4135 del 10 settembre 1998 e n. 4461 del 5 ottobre 1998, la Suprema Corte si è occupata dell'istituto dell'espulsione dello straniero su sua richiesta, previsto dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39 e abrogato dalla legge 6 marzo 1998 n. 40. Nella prima sentenza la Corte ha ritenuto l'espulsione dello straniero su sua richiesta qualificabile come misura di sicurezza, sia pure *sui generis*, come tale soggetta alla regola dettata dall'art. 200 del cod. pen., secondo cui «le misure di sicurezza sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione». Conseguentemente, essa ha affermato che la richiesta di espulsione avanzata dallo straniero in virtù della legge 28 febbraio 1990 n. 39, dopo l'entrata in vigore della legge 6 marzo 1998 n. 40 non può in nessun caso essere accolta.

Nella seconda sentenza, modificando l'opinione espressa nella prima, la Corte di Cassazione ha ritenuto che l'espulsione dello straniero su sua richiesta (quantomeno nel caso di uno straniero ancora in stato di custodia cautelare, non essendo ancora intervenuta nei suoi confronti una pronuncia definitiva di condanna), più che una misura di sicurezza, debba considerarsi un istituto di carattere processuale, come tale non sottoposto alle regole stabilite dall'art. 2 del cod. pen. in materia di successione delle leggi penali sostanziali nel tempo. Per questa via la Corte è pervenuta, però, alla medesima conclusione raggiunta nella prima sentenza: la richiesta di espulsione presentata dallo straniero ai sensi della legge 28 febbraio 1990 n. 39, dopo l'entrata in vigore della legge 6 marzo 1998 n. 40 non può in nessun caso trovare accoglimento.

Nella sentenza n.1082 del 9 febbraio 1999, la Suprema Corte si è occupata dei rimedi giurisdizionali nei confronti dei provvedimenti di espulsione. Essa ha rilevato che, mentre la legge 28 febbraio 1990 n. 39 prevedeva il ricorso dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale contro tutti i provvedimenti di espulsione, la legge 6 marzo 1998 n. 40 prevede il ricorso dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio contro i provvedimenti di espulsione emanati dal Ministro dell'Interno ed il ricorso dinanzi al Pretore contro i provvedimenti di espulsione emanati dal Prefetto.

Di conseguenza, mentre secondo il regime delineato dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39 il ricorso straordinario in Cassazione *ex* art. 111 co. 2° Cost. non era esperibile in nessun caso, secondo il regime stabilito dalla legge 6 marzo 1998 n. 40 il ricorso in questione è esperibile nel caso di provvedimenti di espulsione emanati dal Prefetto. Come è noto, ai sensi dell'art. 111 co. 2° Cost., «contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli *organi giurisdizionali ordinari o speciali*, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge» (corsivi aggiunti).

La Corte ha, poi, precisato che, nel caso di provvedimenti di espulsione emanati dal Prefetto, contro la decisione pretorile può presentarsi reclamo al Tribunale e

solo contro la pronuncia del Tribunale può farsi luogo al ricorso straordinario per Cassazione previsto dall'art. 111 co. 2° Cost.

3. CENNI COMPARATIVI: LA DISCIPLINA DELL'IMMIGRAZIONE NELL'ORDINAMENTO SLOVENO

Subito dopo l'indipendenza, la Slovenia ha provveduto a dotarsi di un proprio apparato di norme in materia di immigrazione. La sua collocazione geografica la rende, infatti, terra di transito dei flussi migratori diretti verso i Paesi dell'Europa occidentale. Al contempo, le sue condizioni economiche la rendono terra di immigrazione per i cittadini dei Paesi vicini.

La disciplina slovena dell'immigrazione è contenuta principalmente nella legge sugli stranieri e nella legge sul controllo delle frontiere, entrambe entrate in vigore il 25 giugno 1991. La legge sugli stranieri regola, tra l'altro, l'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato, la residenza degli stranieri nel territorio stesso e l'allontanamento forzato, prevedendo severe sanzioni penali per il caso di violazione.

Secondo la legge in parola, gli stranieri necessitano di un visto di ingresso per entrare nella Repubblica Slovena, di un visto di transito per attraversarla e di un visto di uscita per uscirne. Il visto può essere concesso agli stranieri in possesso di un passaporto valido (art. 6). Il visto di ingresso in particolare non può essere rilasciato nel caso in cui lo straniero sia stato espulso dallo Stato o gli sia stato negato il permesso di risiedere in esso, nel caso in cui non possieda un valido documento di identità, nel caso in cui non abbia un visto di ingresso nello Stato di destinazione, nel caso in cui sia un criminale registrato come tale a livello internazionale, nel caso in cui si sospetti che esso intenda compiere nello Stato atti terroristici o altri atti di violenza, condurre un traffico di droga o porre in essere altri atti contrari alla legge (art. 10).

Secondo la legge sugli stranieri, un permesso di residenza temporaneo può essere concesso agli stranieri per periodi non superiori ad un anno per ragioni di studio, di lavoro, di trattamento sanitario ecc. (artt. 13, 15); mentre un permesso di residenza permanente può essere rilasciato agli stranieri soltanto se questi abbiano legalmente risieduto in Slovenia per almeno tre anni (otto, secondo l'emendamento approvato nel 1997), se siano di origine slovena oppure se sia interesse dello Stato che essi risiedano nel Paese (art. 16).

Ai sensi della legge sugli stranieri, infine, l'allontanamento forzato dello straniero può essere disposto nel caso in cui esso si rifiuti di lasciare il territorio dello Stato entro il termine stabilito dall'ufficio competente del Ministero dell'interno o risieda nel territorio dello Stato oltre il tempo consentito. In tal caso, lo straniero è accompagnato alla frontiera oppure consegnato ai rappresentanti diplomatici dello Stato di cui ha la cittadinanza (art. 28). Le spese necessarie all'allontanamento forzato sono sostenute dallo straniero, salvo che egli non abbia i mezzi per farvi fronte, nel qual caso sono a carico del bilancio dello Stato (art. 31). Nell'ipotesi in cui allo straniero non sia consentito l'ingresso nel territorio sloveno, il vettore che lo ha ivi trasportato è obbligato a riportarlo indietro, a sue spese, entro il termine stabilito dall'ufficio competente del Ministero dell'interno (art. 32).

Della legge sul controllo delle frontiere va segnalata la norma secondo cui l'ingresso nel territorio dello Stato può essere rifiutato dagli organi preposti al

controllo delle frontiere per motivi di ordine pubblico (art. 22) e quella secondo cui sanzioni penali possono essere imposte a coloro che cercano di eludere il controllo alla frontiera e a coloro che attraversano la frontiera senza il permesso degli organi preposti al controllo di essa (art. 59).

Il previsto ingresso della Slovenia nell'Unione Europea ha, di recente, condotto ad una revisione della normativa sui visti, allo scopo di armonizzarla con quella degli altri Paesi dell'Unione Europea. La disciplina attuale non appare, infatti, del tutto conforme al regolamento CE n. 2317/95.

Una nuova legge sugli stranieri è attesa per la fine del 1999. Il progetto di legge è già stato inviato a numerose istituzioni ed esperti, per eventuali correzioni e modifiche. Per il giugno del 1999 è attesa, invece, la legge sullo *status* dei cittadini stranieri, concernente gli individui che sono emigrati in Slovenia prima della proclamazione dell'indipendenza e che non finora hanno ottenuto alcuno *status* giuridico secondo la legislazione slovena.

Documenti

Law on Foreigners

Article 6

Foreigners need arrival/departure visas to enter/leave the Republic of Slovenia and transit visas allowing them to travel across its territory.
Labour or business visas are also issued.
Visas are valid for up to one year if the law does not specify otherwise.
Foreigners possessing valid passports may be granted visas (entered in their passports).

Article 10

Foreigners may be denied state entry - denied visas - for the following reasons:

- if he/she has been expelled from the state, or has been denied permission to reside there for a given period of time as decreed;
- if he/she is an internationally registered law offender (criminal);
- if the organ in authority finds his/her residence would result in a financial burden for the Republic of Slovenia;
- if if he/she has no entry visa of his/her destination state, when requested;
- if his/her arrival is likely to be related with terrorist activities or other acts of violence in the territory of the Republic of Slovenia, drug trafficking or other law-offending acts;
- if he/she is not in possession of valid documents of identity;
- if he/she is coming from an infected area (danger of spreading infectious diseases) and can present no vaccination certificate.

Article 13

Any foreigner arriving with a valid passport may stay in the Republic of Slovenia up to three months or for the period as designated in his/her visa (if there is no contrary specification ensuing from international agreement); those arriving with documents as

described in Article 3, second and third paragraphs, may stay in the Republic of Slovenia for 30 days.
When a foreigner wishes to stay in the Republic of Slovenia for a period of time longer than that specified in the previous paragraph, for reasons of schooling. specialization. employment, medical treatment or professional activity, or for reasons of marriage with a citizen of the Republic of Slovenia, possession of real estate (immovables) in the State, enjoying labour-based right to reside, or for some other justifiable reasons, he should, before the agreed date expires, apply to the organ in authority for a temporary residential permit.
Thereupon, the foreigner concerned receives a certificate authorizing his further stay in the State until an official decree is issued.

Article 15
Temporary permits are issued for periods of up to one year, or for shorter periods in case when passports expire at an earlier date.
....

Article 16
Permanent permits are granted to those foreigners having legally resided on the territory of the Republic of Slovenia for at least three years, without interruption, and complying with conditions ensuing from the second paragraph of Article 13 of this Act, justifying permanent residence.
Foreigners of Slovene descent, or foreigners whose residence in Slovenia is in the interest of the Republic of Slovenia, may be granted permanent permits before having completed the above-designated period of temporary residence.
....

Article 28
Any foreigner refusing to leave the territory of the Republic of Slovenia within the time specified by the organ in authority (Ministry of the Interior) or foreigner residing in the Republic of Slovenia longer than he is authorized to, under Art. 13, first para. of this Act, or whose temporary residential permit has expired may be conducted by the authorities to the state border or to the diplomatic (consular) representation of his state, to be directed across the border or handed over to the representatives of his state respectively.
Any foreigner not leaving the territory of the Republic of Slovenia under the previous paragraph and whose immediate removal, for any reason, is not possible and who is suspected to try to evade the measures as decreed, may be ordered to stay in a transit place (foreigners'home - refugee camp) for up to 30 days.
Any foreigner found not to be able - for objective reasons - to leave the territory of the Republic of Slovenia immediately and possessing his/her own means of subsistence may be allowed by the authorities (Ministry of the Interior) to reside in another place.

Article 31
Any expenses incurred as a result of a foreigner's forcible removal are to be supported by the foreigner himself/herself.
In case he/she has no means. the above expenses are financed from the budget of the Republic of Slovenia.
All care and security needed by foreign minors are financed from the budget of the Republic of Slovenia.

Article 32
Any carrier having brought in, by land, air or sea, a foreigner not allowed to enter the state, will be obliged to take him/her back at his own cost. (i.e. the carrier) at the time specified by the organ in authority (Ministry of the Interior).

(traduzione non ufficiale)

Border Control Act

Article 22
Organs mentioned in first para. of Art. 20 of this law may, for reasons of public order, prohibit and refuse the entrance of a foreigner into the state.

Article 59
Fines can be imposed on:
Any one trying to escape border control (Art. 17 and 1st para., Art. 25).
Any one who moves or abides without the prescribed permission on the border pass or in the border control area (Art. 29).

(traduzione non ufficiale)

Capitolo II: LA DISCIPLINA DELL'ASILO

Sezione I: La disciplina dell'asilo nell'ordinamento internazionale

1. LA CONVENZIONE DI GINEVRA DEL 28 LUGLIO 1951 SULLO STATUS DEI RIFUGIATI E IL PROTOCOLLO DI NEW YORK DEL 31 GENNAIO 1967

1. Introduzione: la Convenzione di Ginevra

• Lo status di rifugiato è regolato dalla **Convenzione relativa allo Status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951** (di seguito «Convenzione di Ginevra»), e dal Protocollo relativo allo Status dei Rifugiati, firmato a New York il 31 gennaio 1967 (di seguito «Protocollo del 1967»). L'Italia ha ratificato la Convenzione di Ginevra con Legge no. 277 del 24 luglio 1954 ed il Protocollo del 1967 con Legge n. 95 del 14 febbraio 1970. Al momento **138 Stati** hanno aderito alla Convenzione e/o al Protocollo.

• La Convenzione di Ginevra contiene, innanzitutto, una **definizione generale di rifugiato** che individua i destinatari delle norme in essa contenute. In secondo luogo essa determina lo **status giuridico** del rifugiato, grazie ad una serie di norme miranti a definire i diritti minimi dei quali possono e devono godere i rifugiati sul territorio degli Stati ospitanti.

• Al momento dell'adozione, la suddetta Convenzione conteneva una **limitazione temporale**, in base alla quale il proprio raggio d'azione investiva soltanto coloro che si erano trovati nelle condizioni di cui alla definizione di rifugiato «in seguito ad avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951». Tale data limite corrispondeva al desiderio dei governi di limitare i propri obblighi alle persone già rifugiate all'epoca e a coloro che potevano diventarlo in base ad avvenimenti già verificatisi. Col passare del tempo, determinandosi situazioni nuove che riproponevano il problema dei rifugiati, si è presentata l'esigenza di estendere ai nuovi rifugiati la Convenzione del 1951. A ciò si è provveduto con il Protocollo del 1967. Gli Stati aderenti al Protocollo si impegnano infatti ad applicare le disposizioni della Convenzione del 1951 **senza tener conto della data limite del 1° gennaio 1951**. Il Protocollo è dunque uno strumento strettamente collegato alla Convenzione, pur rimanendo uno atto indipendente dalla stessa.

• La Convenzione di Ginevra conteneva originariamente anche la possibilità per gli Stati contraenti di adottare una **limitazione geografica** dell'applicabilità della Convenzione. Anche tale possibilità di riserva rispondeva al desiderio di alcuni Stati di non assumere obblighi la cui portata fosse imprevedibile. In base a tale

limitazione, gli Stati parti avevano la possibilità di dichiarare, al momento della firma o della ratifica, di applicare la Convenzione di Ginevra soltanto a coloro che erano rifugiati o potevano diventarlo **in base ad avvenimenti accaduti in Europa**. Attualmente alcuni Stati, trai quali Malta, Turchia, Paraguay e Madagascar, ancora applicano la riserva geografica: ciò significa che essi non **riconoscono lo Status di rifugiato ad individui che cercano riparo de persecuzioni poste in essere al di fuori del territorio Europeo**.

2. Definizione di rifugiato

La definizione di rifugiato è contenuta nell'**art. 1 A, par. 2** della Convezione di Ginevra, ai sensi del quale **è rifugiato colui che**

> *«temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra.»*

Dall'esame di tale articolo vengono in rilievo due aspetti fondamentali:

- ✓ il **modo** in cui la norma individua i rifugiati
- ✓ gli **elementi della definizione**

2.1. Individuazione dei rifugiati per mezzo di una definizione

- la norma descrive - combinando elementi oggettivi e soggettivi - una situazione che *di per sé* attribuisce la qualifica di rifugiato a chiunque vi si trovi
- la norma non fa riferimento ad un avvenuto riconoscimento in base alla procedura prevista dal diritto interno dei singoli Stati

Di conseguenza:

- ✓ chiunque **si trovi nelle condizioni** descritte dall'art. 1 A. par. 2 **è** un rifugiato
- ✓ la qualifica di rifugiato **preesiste** alla determinazione dello status mediante le procedure nazionali volte a tale scopo
- ✓ lo Stato opera un **riconoscimento**, non una attribuzione di status
- ✓ l'atto che conclude positivamente la procedura nazionale volte ad esaminare la richiesta d'asilo è un atto meramente **dichiarativo**, non un atto costitutivo

2.2. Elementi della definizione

Al fine di determinare chi sia titolare dello status di rifugiato, l'art. 1 A, par. 2 combina cinque elementi:

• ***persecuzione***: intesa, in base all'interpretazione dell'art. 33 (v. scheda seguente), come grave danno fisico o psicologico dovuto a violazioni dei diritti umani a causa di determinate caratteristiche individuali (v. motivi di persecuzione); anche una discriminazione tale da rendere insostenibile l'esistenza può costituire persecuzione ai fini della Convenzione di Ginevra.

• ***timore***: è rifugiato chi «teme (...) di essere perseguitato»

- ✓ non è necessario che la persecuzione sia già stata posta in essere, una persecuzione possibile soddisfa tale elemento
- ✓ il timore è uno stato d'animo e rileva come elemento soggettivo, da valutare tenendo conto delle caratteristiche dell'individuo

• ***«fondatezza» del timore***: il timore non rileva di per sé ma solo in quanto percepito «a ragione»

- ✓ elemento oggettivo della valutazione: il timore dell'individuo non va considerato in astratto, ma nel contesto della retrostante situazione concreta, ossia delle condizioni del paese di origine

• ***motivi della persecuzione*** : la temuta persecuzione è rilevante se determinata da uno o più dei seguenti motivi :

- ✓ ***razza***, intesa in senso ampio, tale da comprendere l'appartenenza ad un determinato gruppo etnico
- ✓ ***religione***
- ✓ ***nazionalità***, intesa non solo come cittadinanza, ma anche nel senso di minoranza nazionale ; può coincidere con la nozione di gruppo etnico
- ✓ ***appartenenza ad un determinato gruppo sociale***, ossia ad un gruppo di persone che hanno un analogo modo di vivere o stato sociale
- ✓ ***opinioni politiche***

• ***presenza fuori dal territorio del Paese di origine o di residenza abituale***, non rilevando il momento in cui l'individuo ha lasciato il Paese

• ***impossibilità o non volontà di avvalersi della protezione nel Paese di cui l'individuo è cittadino, o, per gli apolidi, di tornare nel Paese di residenza abituale***: condizione che si verifica quando la protezione non è fruibile a causa di condizioni oggettive, o quando viene rifiutata dallo Stato, oppure quando l'individuo non vuole avvalersene proprio in ragione del timore di persecuzione

3. Diritti del rifugiato

3.1 Il rifugiato comunque presente sul territorio gode, **sin dal suo arrivo alla frontiera**, ossia quando si trova ancora nella condizione di richiedente asilo, di alcuni **diritti fondamentali**, sanciti dagli **articoli 31 e 33 della Convenzione di Ginevra**, per i quali si rinvia alla scheda no. 2.

3.2 Il rifugiato legalmente residente sul territorio di uno Stato Parte della Convenzione di Ginevra gode dei **diritti** attribuitigli da quest'ultima in vari settori della vita civile, politica, economica e sociale, in particolare :

- esenzione dalla condizione di reciprocità dopo tre anni di residenza (art. 7)
- accesso ai tribunali (art. 16)
- lavoro (artt. 17, 18, 19)
- studio (art.22)
- assistenza sociale e sanitaria (art.23)
- sicurezza sociale (art. 24)
- assistenza amministrativa (art. 25)
- libertà di circolazione (art. 26)
- documento di viaggio (art. 28)

Rispetto a tali aree la Convenzione stabilisce quale sia lo *standard* minimo di trattamento che gli Stati dovranno garantire ai rifugiati che ospitano, ben potendo gli Stati stessi, accordare ai rifugiati un **trattamento più favorevole** di quello previsto dalla Convenzione (art. 5). Rispetto al diritto al lavoro, allo studio, alla sicurezza sociale, il rifugiato è parificato al cittadino dello Stato ospitante.

4. Natura del riconoscimento

- Nei Paesi firmatari della Convenzione di Ginevra il riconoscimento dello status è un atto compiuto dai Governi, mediante procedure previste a livello interno[4] che la Convenzione non si occupa di determinare neanche in linea generale.
  Si può individuare la **natura del riconoscimento dello status** da parte di uno Stato nei confronti di un soggetto che proviene da un altro Stato. Tale natura rileva dal punto di vista delle relazioni internazionali.
  Nel descrivere la natura del riconoscimento bisogna considerare che:
  - ✓ il riconoscimento dello Status di rifugiato discende da una definizione che contiene criteri di determinazione **attinenti all'individuo**
  - ✓ lo stesso status di rifugiato, come insieme di diritti e obblighi, è una **situazione riguardante il singolo**

[4] Nei Paesi non firmatari della Convenzione di Ginevra, o che non hanno adottato procedure per il riconoscimento, quest'ultimo è compiuto dall'Acnur in base al proprio mandato. Si parla in tal caso di «rifugiati sotto mandato».

- ✓ la concessione dell'asilo conseguente al riconoscimento mira unicamente alla protezione dell'individuo beneficiario e **non implica alcun giudizio da parte dello Stato ospitante** sullo Stato di origine

Di conseguenza **il riconoscimento dello status di rifugiato e la concessione dell'asilo sono atti di natura meramente umanitaria e apolitica.**

- La natura umanitaria e non politica del riconoscimento scaturisce anche da una considerazione della **formulazione del diritto d'asilo di cui all'art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo**, come interpretato dalla Dichiarazione sull'asilo territoriale, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione n. 2312 (XXII) del 14 dicembre 1967. In tale Dichiarazione l'Assemblea riconosce che la concessione dell'asilo, da parte di uno Stato, ad una persona legittimata ad invocare l'art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, sia un atto **umanitario e pacifico** e, in quanto tale, non possa essere considerata da un altro Stato come atto non amichevole.

Documenti

Convenzione relativa allo status dei rifugiati
Ginevra, 28 luglio 1951

Articolo 1
Definizione del termine "rifugiato"
A. Ai fini della presente Convenzione, il termine "rifugiato" si applicherà a colui:
1) ....
2) che, a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra.
Nel caso di persona con più di una nazionalità, l'espressione "*del Paese di cui è cittadino*" indica ognuno dei Paesi di cui la persona è cittadino. Pertanto non sarà più considerato privato della protezione del Paese di cui è cittadino colui che, senza valido motivo fondato su timore giustificato, non abbia richiesta la protezione di uno dei Paesi di cui ha la cittadinanza.

United Nations Declaration on Territorial Asylum
Adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1967
(resolution 2312 (XXII))

The General Assembly,
....
Recognizing that the grant of asylum by a State to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights is a peaceful and humanitarian act and that, as such, it cannot be regarded as unfriendly by any other State.

2. I DIRITTI MINIMI DEI RICHIEDENTI ASILO

1. Introduzione: il rifugiato alla frontiera

La condizione di chi arriva ad una frontiera fuggendo da una persecuzione è del tutto peculiare; all'origine della partenza vi è comunque una fuga, situazione di emergenza non programmabile e non scelta.
Chi si presenta ai confini di uno Stato per chiedere asilo ha perciò uno status giuridico che gli attribuisce determinati diritti e lo rende destinatario di una serie di garanzie.

Due elementi vanno tenuti presenti in proposito:

1. **lo status di rifugiato preesiste al riconoscimento** in quanto deriva dal mero fatto che l'interessato si trovi nella situazione descritta dall'Art. 1 della Convenzione di Ginevra (vedi Cap. II Sez. I par. 1).
   La Convenzione di Ginevra fa discendere da tale status una serie diritti, accordandoli ai «rifugiati» in quanto tali, mentre ne riserva altri ai rifugiati «legalmente presenti» o «legalmente residenti» sul territorio; i diritti della prima categoria spettano al rifugiato già prima della determinazione dello status in base alla procedura di eleggibilità e a prescindere dal possesso di un titolo che lo autorizzi a permanere sul territorio. Tra questi rientrano il principio di *non-refoulement* e l'esenzione da sanzioni in caso di ingresso irregolare (rispettivamente artt. 33 e 31 della Convenzione di Ginevra).

2. gli strumenti internazionali a protezione dei **diritti dell'uomo** impongono agli Stati obblighi in ordine al trattamento da riservare a **tutti individui sottoposti alla propria giurisdizione**: le norme contenute in tali strumenti, per loro stessa natura, si applicano agli uomini «in quanto tali», dunque anche ai richiedenti asilo.

In base ai principi suesposti, il richiedente asilo alla frontiera gode dei seguenti diritti:

- ✓ diritto al *non-refoulement*
- ✓ diritto a non essere perseguito penalmente in caso di ingresso irregolare
- ✓ diritti umani fondamentali

2. Principio di non-refoulement

• CONTENUTO DEL PRINCIPIO: l'**art. 33** della Convenzione di Ginevra definisce quella che è la pietra miliare del diritto internazionale dei rifugiati: il principio di ***non-refoulement*** (non respingimento). In base a tale norma, chi si trovi nelle

condizioni definite dall'art. 1 della Convenzione **non può essere respinto verso un paese nel quale egli è a rischio di persecuzione**. Poiché il rifugiato fugge da una persecuzione - reale o potenziale - la sua necessità primaria è salvare la propria vita: in questo senso l'ammissione del rifugiato sul territorio costituisce un momento delicatissimo della sua vicenda e può influire definitivamente sul suo destino.

- **BENEFICIARI**: tutti i richiedenti asilo sono potenziali rifugiati; di conseguenza - ai fini della loro protezione e considerando l'irreparabilità del danno che subirebbero in caso di respingimento - i **richiedenti asilo devono essere trattati come possibili rifugiati fino alla decisione finale sul riconoscimento**. Ne segue che **sia i richiedenti asilo che i rifugiati riconosciuti** godono della garanzia accordata da tale norma.

- **MISURE VIETATE**: secondo l'art. 33 il soggetto a rischio di persecuzione non va **«in nessun modo» (*in any manner whatsoever)* respinto**: ciò significa che tutte le misure che producono il rinvio del rifugiato o richiedente asilo verso un paese ove egli è a rischio di persecuzione violano il divieto di *refoulement.*
- In particolare, costituiscono *refoulement* le seguenti misure:

  - ✓ ordini di espulsione
  - ✓ respingimenti alla frontiera
  - ✓ respingimento verso un paese che potrebbe procedere ad un
  - ✓ respingimento ulteriore verso il paese di persecuzione
  - ✓ non ammissione di clandestini richiedenti asilo
  - ✓ respingimento di navi
  - ✓ interdizione dell'alto mare

- Al principio di *non-refoulement* viene riconosciuta dagli Stati forza di norma di **diritto internazionale consuetudinario**. Secondo il Comitato Esecutivo dell'ACNUR[5] (EXCOM Conclusion no. 25, para. b), il principio in questione sta progressivamente acquistando valore di ***jus cogens***, ossia di norma imperativa, in quanto tale inderogabile e prevalente sulle altre norme di diritto internazionale.

- Oltre che nell'art. 33 della Convenzione di Ginevra, il principio di non respingimento trova generale riconoscimento in **altri strumenti internazionali**, sia universali che regionali:
  - ✓ **Art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Tortura del 1984**, il quale vieta esplicitamente l'espulsione, il respingimento e

[5] L'EXCOM (*Executive Committee of the High Commissioner's Programme*), fondato dal Cosiglio Economico e Sociale nel 1958, è costituito dagli Stati particolarmente interessati ai problemi dei rifugiati. Inizialmente composto da 24 membri, attualmente l'EXCOM nel conta 50, designati dall'ECOSOC in modo da rispettare una ripartizione geografica equa tra gli Stati interessati.

l'estradizione di una persona verso uno Stato in cui essa potrebbe subire torture.

✓ **Art. 7 del Patto di New York sui diritti civili e politici del 1966**, il quale proibisce la tortura e i trattamenti inumani e degradanti. Tale norma viene generalmente interpretata nel senso di proibire il respingimento di persone verso posti in cui esse siano a rischio di subire tali trattamenti.

✓ **Art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950**, il quale vieta in maniera assoluta la tortura ed i trattamenti inumani e degradanti. Tale disposizione è stata interpretata dalla Commissione e dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo come una garanzia di primaria importanza quando vi sia il rischio di un rinvio in un paese ove il soggetto possa essere esposto ad un trattamento contrario al dettato di tale articolo. Nella decisione *Soering v.United Kingdom* (Serie A n. 161 (1981)), che aprì la strada a tale interpretazione, la Corte partì infatti dall'assunto che l'Articolo 3 in questione obblighi gli Stati a proteggere dalla tortura tutti gli individui sottoposti alla propria giurisdizione, anche quando essa potrebbe aver luogo fuori dal paese. Respingere un individuo verso un Paese nel quale egli sia a rischio di tortura equivale a non garantirgli la protezione imposta dall'art. 3. Diverse sentenze hanno confermato tale interpretazione con specifico riferimento a richiedenti asilo, tra le quali, recentemente, *Chahal v. United Kingdom* (70/1995/576/662).

3. Non punibilità per ingresso irregolare

Per diversi motivi, collegati alla situazione di fuga - difficoltà ad ottenere un visto o vera e propria impossibilità di richiedere un passaporto alla stessa autorità persecutoria, necessità di disfarsi di documenti che potrebbero metterlo in pericolo durante il percorso - il rifugiato difficilmente risponde ai requisiti previsti dalla norme nazionali relative all'ingresso. L'arrivo del rifugiato e la prima permanenza nel territorio sono quasi sempre irregolari - mancanza di visto o documenti, documenti falsi, elusione dei controlli - per motivi indipendenti dalla sua volontà. Per questo motivo l'art. 31 della Convenzione di Ginevra dispone che **rifugiati che entrino o soggiornino illegalmente nel paese di accoglimento non sono soggetti a sanzioni penali**, di conseguenza:

- ✓ l'accesso alla procedura d'asilo non può essere negato a causa del possesso di documenti falsi
- ✓ non sono soggetti a sanzioni penali per attraversamento illegale della frontiera
- ✓ non sono soggetti a sanzioni penali per il possesso e l'uso di documenti falsi

4. Rispetto dei diritti umani fondamentali

• Le **garanzie previste dagli strumenti internazionali** a tutela dei diritti dell'uomo, per loro stessa natura, si riferiscono all'uomo «in quanto tale» e il loro rispetto va assicurato dagli Stati **a tutti gli individui sottoposti alla propria sovranità**. Di conseguenza gli Stati sono obbligati a garantire il godimento di questi diritti anche ai richiedenti asilo ogni qual volta questi ricadano sotto la loro giurisdizione, perché presenti sul territorio o alla frontiera, o perché sottoposti all'azione di organi statali.

• Il **Preambolo della Convenzione di Ginevra** fa espresso riferimento all'intento delle Nazioni Unite di assicurare ai rifugiati il godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

• Avendo riguardo alla situazione del richiedente asilo in frontiera, quelli che vengono maggiormente in rilievo sono i **diritti civili fondamentali internazionalmente riconosciuti** dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo[6] e dagli altri strumenti internazionali vincolanti[7], tra i quali:

- ✓ **diritto alla vita e alla sicurezza** che si traducono nel diritto a ricevere soccorso in caso di rischio per la vita stessa e nel diritto a ricevere assistenza necessaria e generi di prima necessità come viveri, alloggio, servizi igienici e sanitari di base
- ✓ **diritto a non essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti**
- ✓ **diritto alla parità di trattamento senza discriminazioni**
- ✓ **rispetto per l'unità della famiglia**
- ✓ **protezione adeguata per i minori non accompagnati**

[6] La Dichiarazione Internazionale dei Diritti dell'Uomo, nata come strumento non vincolante, ha assunto, grazie alla prassi degli Stati, valore di diritto consuetudinario, vincolante a tutti gli effetti.

[7] A titolo puramente indicativo ricordiamo: il Patto di New York sui diritti Civili e Politici del 16 dicembre 1966, la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, la Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, del 4 gennaio 1969, la Convenzione sui diritti del Fanciullo, del 20 novembre 1989.

Documenti

Convenzione relativa allo status dei rifugiati
Ginevra, 28 luglio 1951

Articolo 31
Rifugiati in situazione irregolare nel Paese di accoglimento
1. Gli Stati contraenti non applicheranno sanzioni penali per ingresso o soggiorno irregolare, a quei rifugiati che, provenienti direttamente dal Paese in cui la loro vita o la loro libertà era minacciata nel senso previsto dall'articolo 1, entrano o si trovano sul loro territorio senza autorizzazione, purché si presentino senza indugio alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolari.
2. Gli Stati contraenti non applicheranno altre restrizioni ai movimenti di questi rifugiati se non quelle necessarie; queste restrizioni verranno applicate solo in attesa che lo status dei rifugiati nel Paese di accoglimento venga regolarizzato o che essi riescano a farsi ammettere in un altro Stato. In vista di quest'ultima ammissione gli Stati contraenti accorderanno a detti rifugiati una proroga ragionevole e cosi pure tutte le facilitazioni necessarie.

Articolo 33
Divieto di espulsione e di respingimento (*refoulement*)
1. Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (refouler) - in nessun modo - un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche.
2. Il beneficio di detta disposizione non potrà tuttavia essere invocato da un rifugiato per il quale vi siano gravi motivi per considerarlo un pericolo per la sicurezza dello Stato in cui si trova, oppure da un rifugiato il quale, essendo stato oggetto di una condanna già passata in giudicato per un crimine o un delitto particolarmente grave, rappresenti una minaccia per la comunità di detto Stato.

Conclusion No. 25 (XXXIII) - 1982
GENERAL CONCLUSION ON INTERNATIONAL PROTECTION
Executive Committe of the UNHCR Programme

The Executive Committee,

....

(b) Reaffirmed the importance of the basic principles of international protection and in particular the principle of non-refoulement which was progressively acquiring the character of a peremptory rule of international law;

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
General Assembly of the United Nations, 10 December 1984

Article 3
1. No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.
2. For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.

International Covenant on Civil and Political Rights
General Assembly of the United Nations, 16 december 1966

Article 7
No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation.

Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali
Roma, 4 novembre 1950

Articolo 3
Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

3. ALTRI ACCORDI INTERNAZIONALI DI SPECIFICO INTERESSE PER I RIFUGIATI

1. Introduzione: gli organismi promotori degli accordi considerati

1.1. Il CONSIGLIO D'EUROPA, organizzazione intergovernativa sorta nel 1949 dall'iniziativa di 10 paesi Europei, attualmente composta da 41 Paesi dell'Europa Occidentale, Centrale ed Orientale, ha come fine principale quello di promuovere accordi e azioni comuni miranti ad assicurare la **realizzazione ed il rispetto dei diritti umani** e delle libertà fondamentali in Europa.
Nell'ambito di tale attività il Consiglio d'Europa si è più volte fatto promotore dell'adozione di **strumenti internazionali vincolanti e non** in materia di diritti umani - tra cui la Convenzione Europea dei Diritti Umani del 1950 - , alcuni dei quali mirano alla tutela e all'estensione dei diritti dei rifugiati.

Tra gli strumenti adottati sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, vi sono due Convenzioni specificamente rilevanti per i rifugiati:

- **Accordo Europeo relativo all'abolizione dei visti ai rifugiati**, adottato a Strasburgo il 20 aprile 1959, reso esecutivo in Italia con D.P.R. n. 322 del 29 gennaio 1965

- **Accordo Europeo sul trasferimento di responsabilità verso i rifugiati**, adottato a Strasburgo il 16 ottobre 1980, reso esecutivo in Italia con Legge n. 438 del 30 luglio 1985

1.2 La COMMISSIONE INTERNAZIONALE DI STATO CIVILE è un'organizzazione intergovernativa di Stati Europei, fondata nel 1949 e avente tra i suoi fini quello **promuovere l'armonizzazione degli ordinamenti statali in materia di status personale**, diritto di famiglia e cittadinanza, attraverso la conduzione di ricerche e l'adozione di Convenzioni e raccomandazioni.
Tale organizzazione si è più volte occupata, anche in collaborazione con l'Acnur, dello status personale dei rifugiati, considerato nei suoi diversi aspetti - validità dei matrimoni, filiazione, scioglimento del matrimonio, riconoscimento dei documenti, etc. - promuovendo l'adozione di diversi Accordi applicabili ai rifugiati e di una Convenzione che li riguarda specificamente:

- **Convenzione di Basilea del 3 settembre 1985, relativa alla cooperazione internazionale in materia di assistenza amministrativa ai rifugiati**, resa esecutiva in Italia con Legge n. 138 del 3 aprile 1989

2. L'abolizione dei visti secondo la Convenzione di Strasburgo del 1959

• La Convenzione di Strasburgo del 1959, adottata sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, accorda ai rifugiati, a condizione di reciprocità, l'**esenzione dall'obbligo dei visto** per entrare ed uscire dal territorio degli Stati parti della Convenzione, purché:

- ✓ essi siano **regolarmente residenti** nel territorio di uno di tali Stati
- ✓ abbiano **titolo di viaggio** valido, rilasciato dalle autorità da uno Stato parte
- ✓ lo scopo dell'ingresso sia un **soggiorno** di durata **inferiore a tre mesi**

• Le disposizioni della Convenzione di Strasburgo sono da considerarsi **superate per gli Stati della c.d. «area Schengen»** (v. Cap. II, Sez. II, Scheda n. 2). Nei Paesi che applicano gli accordi di Schengen, infatti, vige un regime di esenzione dei visti di cui beneficiano anche i rifugiati, regime che assorbe i diritti previsti dalla Convenzione di Strasburgo. Tuttavia, **alcuni degli Stati firmatari della Convenzione di Strasburgo non fanno parte dell'area Schengen**, in quanto esterni all'Unione Europea, o perché non hanno aderito alla Convenzione neanche come paesi «associati», o perché, pur avendovi aderito, ancora non la applicano, essendo in fase di adeguamento dei propri ordinamenti interni.

In base alle precedenti considerazioni, gli Stati per i quali **l'esenzione dal visti ai sensi della Convenzione di Strasburgo ha ancora un valore attuale** sono:

- ✓ Danimarca
- ✓ Finlandia
- ✓ Irlanda
- ✓ Islanda
- ✓ Liechtenstein
- ✓ Malta
- ✓ Norvegia
- ✓ Svezia
- ✓ Svizzera
- ✓ Regno Unito

3. Il trasferimento di responsabilità ai sensi dell'Accordo di Strasburgo del 1980

• L'Accordo del 1980 sul trasferimento di responsabilità dei confronti dei rifugiati, è stato anch'esso adottato a Strasburgo sotto gli auspici del Consiglio d'Europa. Tale strumento nasce dall'esigenza di attribuire la responsabilità per gli adempimenti relativi ad **emissione e rinnovo del documento di viaggio** - al quale il rifugiati ha diritto in base all'art. 28 della Convenzione di Ginevra - allo **Stato**

sul cui territorio l'individuo interessato effettivamente risiede, così facilitando e rendendo più eque le relative procedure, sia per il rifugiato che per lo Stato ospitante.
Le **principali regole** contenute in tale accordo sono le seguenti :

- Dopo **due anni** di **permanenza effettiva, continuativa e regolare** del rifugiato in uno Stato diverso da quello che lo ha riconosciuto e/o che ha emesso il documento di viaggio, lo Stato di nuova residenza diventa responsabile nei suoi confronti.
- **n.b.** nel computo dei due anni **non** si considerano i soggiorni per **studio**, **cure mediche**, e **motivi di giustizia**

- **Fino al momento del trasferimento** di responsabilità il documento di viaggio verrà rinnovato dal primo Stato, alla cui Ambasciata il rifugiato, trovandosi all'estero, potrà rivolgersi.

- **Successivamente all'avvenuto trasferimento** di responsabilità, il secondo Stato ospitante diventerà responsabile per l'emissione di un nuovo documento di viaggio a favore del rifugiato.

4. L'assistenza amministrativa ai rifugiati : cooperazione tra Stati secondo la Convenzione di Basilea del 1985

- Il **fondamento** della Convenzione di Basilea del 1985 sulla cooperazione in materia di assistenza amministrativa ai rifugiati, è **l'art. 25 della Convenzione di Ginevra** del 1951 (vedi Cap. II Sez. I par. 1), ai sensi del quale gli Stati Parti sono tenuti a fornire ai rifugiati **assistenza ai fini del rilascio di documenti e certificati** che richiederebbero il concorso di autorità straniere, concorso al quale i rifugiati stessi, in ragione del loro status, non possono ricorrere.

- Secondo la Convenzione di Basilea, ai fini del rilascio di tali documenti, gli Stati contraenti sul cui territorio il rifugiato risiede possono **rivolgersi ad ogni altro Stato contraente** sul territorio del quale l'interessato abbia precedentemente risieduto, per **ottenere informazioni sull'identità e lo stato civile** con il quale egli era stato ammesso in tale Stato.

  ✓ **IMPORTANTE:** tale richiesta di informazioni non può **mai essere rivolta allo Stato d'origine del rifugiato**, o a qualsiasi altro Stato il cui coinvolgimento porrebbe a rischio la sicurezza del rifugiato.

Documenti

Accordo Europeo relativo all'abolizione dei visti per i rifugiati
Strasburgo, 20 aprile 1959

Articolo 1
1. I rifugiati residenti regolarmente nel territorio di una delle Parti Contraenti saranno esentati, ai termini del presente Accordo ed a condizione di reciprocità, della formalità dei visti per entrare nel territorio delle altre Parti Contraenti ed uscirne da qualsiasi frontiera a condizione:
a) che siano titolari di un titolo di viaggio valido rilasciato dalle autorità della Parte Contraente nel cui territorio risiedono regolarmente, in conformità con le disposizioni della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951 o dell'Accordo sul rilascio del titolo di viaggio ai rifugiati del 15 ottobre 1946;
b) che il loro soggiorno sia inferiore o pari a tre mesi.
2. Il visto può essere richiesto per ogni soggiorno di durata superiore a tre mesi o per ogni ingresso nel territorio di un'altra Parte Contraente al fine di esercitarvi un'attività lucrativa;

Accordo Europeo sul trasferimento di responsabilità verso i rifugiati
Strasburgo, 16 ottobre 1980

Articolo 2
1. Si considererà trasferita la responsabilità allo scadere di un periodo di due anni di permanenza effettiva e continuativa nel secondo Stato con l'assenso delle autorità di detto Strato o, ancora prima, nel caso in ci il secondo Stato abbia permesso al rifugiato di restare nel proprio territorio o su basi permanenti o per un periodo che superi la validità del documento di viaggio.
Questo periodo di due anni decorrerà a partire dalla data di ammissione del rifugiato nel territorio del secondo Stato o, qualora tale data non possa essere determinata, detta data in cui si presenti alle autorità del secondo Stato.

...

Articolo 3
1. Fino alla data del trasferimento di responsabilità, il documento di viaggio verrà prorogato o rinnovato dal primo Stato.
2. Al rifugiato non verrà richiesto di lasciare il secondo Stato per otetnere la proroga o il rinnovo del suo documento di viaggio ed egli potrà per questo scopo rivolgersi alle missioni diplomatiche o ai consolati del primo Stato.

Articolo 5
1. Dalla data del trasferimento di responsabilità :
a) cesserà la responsabilità del primo Stato di prorogare o rinnovare il documento di viaggio del rifugiato :
b) il secondo Stato sarà responsabile dell'emissione di un nuovo documento di viaggio a favore del rifugiato.

2. Il secondo Stato informerà il primo Stato del fatto che il traferineto di responsabilità ha avuto luogo.

Convenzione relativa alla cooperazione internazionale in materia di assistenza amministrativa ai rifugiati
Basilea, 3 settembre 1985

Articolo 1
1. Ai fini del rilascio di documenti o di certificati, in applicazione dell'asrt. 25 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, lo Stato contraente sul cui territorio un rifugiato, ai sensi della succitata Convenzione e del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati, risiede regolarmente, può rivolgersi ad ogni altro Stato contraente sul ci territorio l'interessato abbia precedentemente risieduto, per ottenere informazioni concernenti l'identità e lo stato civile con il quale esso è stato ammesso o registrato in detto Stato.
2. Detta richiesta non può in nessun caso essere rivolta allo Stato di origine dell'interessato. Nei confronti di qualsiasi altro Stato, lo Stato di residenza si asterrà dall'inviare detta richiesta qualora questo passo fosse di natura tale da recare danno alla sicurezza del rifugiato o dei membri della sua famiglia.
3. Lo Stato richiedente non può utilizzare le informazioni fornite in applicazione della presente Convenzione per fini che non siano quelli precisati al primo comma.

4. LA PROTEZIONE TEMPORANEA

1. Introduzione: affermarsi della nozione di protezione temporanea

La **protezione temporanea** - come forma di accoglienza mirante ad offrire rifugio fino al momento di un possibile rimpatrio - è un concetto affermatosi in Europa nel contesto dell'accoglienza ai profughi fuggiti dal conflitto nei territori dell'ex-Yugoslavia.
In realtà tale concetto non era nuovo, a livello internazionale ; già prima del conflitto nei Balcani, diverse legislazioni nazionali, tra cui l'*Immigration Act* degli Stati Uniti, prevedevano la possibilità di accordare uno status di protezione temporanea, come forma protezione alternativa all'asilo, ad individui in fuga da conflitti armati.
È, tuttavia, nel contesto della ricerca di soluzioni per rispondere flusso di profughi provenienti dai Balcani che la nozione di protezione temporanea si è sistematicamente sviluppata ed affermata come mezzo di possibile risoluzione al problema dei rifugiati.
Il 29 luglio 1992, alla prima Conferenza sull'ex-Yugoslavia promossa dall'Acnur, l'Alto Commissario **chiese formalmente ai Governi di garantire protezione temporanea ai profughi in fuga dal conflitto in corso** ; in seguito a questo appello, e alla risposta degli Stati Europei, oltre 700.000 persone provenienti dall'ex-Yugoslavia potettero godere di protezione temporanea in Europa.

2. Nozione di protezione temporanea

A livello internazionale, così come nel diritto interno - per il quale si rinvia alla Sez. III del presente capitolo - il concetto di **protezione temporanea si differenzia dallo status di rifugiato**, per diversi elementi.

- ✓ *La protezione temporanea mira a dare una* ***risposta rapida ed efficace a grandi flussi di profughi****, in fuga da conflitti armati o da altre situazioni di violazione generalizzata dei diritti umani di particolare gravità.*

- ✓ *La protezione temporanea* ***prescinde da una procedura individuale di determinazione dello status*** *e costituisce per questo uno strumento appropriato quando la rapidità e la gravità degli eventi renderebbero impraticabile uno screening dei casi su basi personali.*

- ✓ *La protezione temporanea non mira, in principio, all'integrazione dell'individuo nello Stato ospitante, ma a* ***garantirgli protezione e assistenza su basi, appunto, temporanee, fino a quando non sarà possibile un «ritorno sicuro» - safe return - nelle zone di provenienza.***

3. Protezione temporanea e status di rifugiato

- Il fatto che la protezione temporanea sia stata utilizzata come strumento per far fronte a grandi flussi di rifugiati non esclude, anzi implica, che **essa possa riguardare** - e difatti spesso riguardi - **individui che potrebbero essere riconosciuti rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra**.

- **Il fatto di fuggire da situazioni di guerra o di violazioni generalizzate dei diritti umani non esclude di per sé lo status di rifugiato secondo la nozione incorporata nella Convenzione di Ginevra del 1951 (v. Scheda n.1).** La guerra - nel senso di impiego delle forze armate - non costituisce di per sé persecuzione, ma viene, di fatto, sempre più spesso utilizzata come forma di persecuzione verso un determinato gruppo : in questi casi la violenza bellica prende di mira un determinato obiettivo, coincidente con un gruppo più o meno ampio di persone. Di conseguenza, frequentemente chi fugge da un conflitto sta anche sfuggendo da una persecuzione.

n.b. secondo il punto 6 della ***posizione comune del 4 marzo 1996, definita dal Consiglio dell'Unione Europea in base all'art. K. 3 del Trattato di Maastricht, relativa all'applicazione armonizzata della definizione del termine rifugiato*** ai sensi dell'art 1 della convenzione di Ginevra, «l'impiego di forza armate non costituisce una persecuzione **se è conforme alle norme internazionali del diritto bellico** e agli usi riconosciuti a livello internazionale. Diventa tuttavia persecutorio se, ad esempio, dopo l'insediamento in una determinata zona, le misure di persecuzione prese da tale autorità contro gli oppositori o la popolazione sono conformi ai criteri di cui al punto 4» (ossia rientrano nel concetto di persecuzione secondo la Convenzione di Ginevra)

- Vi è una **zona di intersezione tra le due nozioni**, tale che una parte di situazioni che possono trovare soluzione immediata in base alla protezione temporanea, potrebbero altresì costituire una base per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Ne segue che :
la protezione temporanea accordata ad un individuo non pregiudica il suo diritto di presentare domanda ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato

4. Strumenti adottati in ambito Europeo

Il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato due strumenti, che attualmente formano l'acquis Europeo sull'asilo (v. Scheda 6 delal Sez. II), dedicati all'accoglienza delle vittime di conflitti :

- **Risoluzione del Consiglio relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati**, del 25 settembre 1995

- **Decisione del Consiglio su una procedura di allarme e di emergenza relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati**, del 4 marzo 1996

Tali strumenti, adottati per rispondere ad una esigenza di condivisione degli oneri, tra Paesi Europei relativamente all'accoglienza degli sfollati, e miranti ad ottenere un'azione armonizzata in caso di massiccio afflusso di sfollati, offrono in realtà anche una individuazione dei soggetti che beneficiano di protezione temporanea.

La **Risoluzione del 25 settembre 1995** espressamente riguarda *«le persone che gli Stati membri sono disposte ad **accogliere temporaneamente**, in condizioni appropriate, in caso di **conflitto armato** o di **guerra civile**, anche qualora tali persone abbiano già lasciato la loro regione d'origine per raggiungere uno degli Stati membri».*

Tale strumento si rivolge in particolare a categorie vulnerabili, quali persone :

- che sono state detenute in un campo di prigionia

- ferite o gravemente ammalate e non possono ricevere cure mediche sul posto

- minacciate nella loro incolumità fisica o nella loro vita e per le quali non è possibile un'altra forma di protezione nella loro regione d'origine

- vittime di un'aggressione sessuale, non assistibili in un zone sicura vicine alle loro case

- provenienti direttamente dalle zone di combattimento ubicate all'interno dei confini dei loro Paesi, cui non possono far ritorno a causa del conflitto e delle violazioni dei diritti dell'uomo

Tale elenco, insieme a quanto detto nel precedente paragrafo, illustra come la protezione temporanea miri ad offrire una risposta efficace alle esigenze di sicurezza e assistenza di un'ampia categoria di persone vittime di un conflitto, della quale tuttavia fanno parte individui la cui situazione può dar adito al riconoscimento dello status di rifugiato.

5. VIOLAZIONE DEI DIRITTI DELL'UOMO E FLUSSI DI RIFUGIATI: ESISTE UNA RESPONSABILITÀ DELLO STATO D'ORIGINE?

1. Introduzione: violazione dei diritti dell'uomo e flussi di rifugiati

Il problema dei rifugiati viene solitamente affrontato dal punto di vista dello Stato di arrivo e di accoglienza.

Di conseguenza il diritto internazionale dei rifugiati si compone soprattutto di norme miranti ad individuare diritti e doveri del rifugiato stesso una volta nel territorio di uno Stato terzo, ed a sancire gli obblighi di tale Stato nei confronti dell'individuo che chiede asilo o a cui viene riconosciuto lo status di rifugiato.

Tuttavia, l'evolversi della disciplina in materia ed il recente susseguirsi di massicce crisi umanitarie, che hanno prodotto ingenti flussi di rifugiati (le guerre nei Balcani ed in Ruanda sono soltanto gli esempi più noti), hanno recentemente indotto a ricercare un nuovo approccio alla questione, il quale tenga in maggiore considerazione il momento iniziale del fenomeno, ovvero le cause dei flussi.

Lo stato attuale della dottrina in merito, ben lontana da una seppur parziale uniformità e stabilità di vedute, non consente di andare oltre la formulazione di un quesito e l'individuazione di possibili criteri e principi utili ai fini di una risoluzione dello stesso.

L'idea ispiratrice di un'indagine sulle cause del fenomeno è il **legame esistente tra violazione dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario e i flussi di rifugiati**.

Gli abusi di oggi sono i movimenti di rifugiati di domani. Le cause immediate della fuga risiedono invariabilmente in violazioni attuali o potenziali dei diritti umani. **Tali violazioni sono, nella realtà dei fatti, la principale causa di flussi di rifugiati.**

È tale consapevolezza che deve spingere, in un'ottica sempre orientata alla esclusiva tutela delle potenziali e attuali vittime, ad interrogarsi sulla responsabilità del Paese d'origine in caso di afflussi di rifugiati. Gli altri elementi strumentali all'indagine, quali il concetto stesso di responsabilità dello Stato nel diritto internazionale e di risarcibilità del danno prodotto, vanno perciò inquadrati in una prospettiva di prevenzione di ulteriori violazioni e dei conseguenti flussi.

2. Elementi della problematica

Il quesito principale sul quale ci si interroga è **se sia possibile ipotizzare una responsabilità internazionale dello Stato di origine - cittadinanza o mera residenza - dei rifugiati, per averne causato la fuga in massa dal territorio**. In secondo luogo ci si chiede se, in virtù di tale responsabilità, lo Stato in questione possa in qualche modo essere chiamato a rispondere per aver provocato esodi di

massa e quale possa essere il soggetto legittimato a far valere la responsabilità dello Stato.

Da un punto di vista teorico la questione presenta diversi aspetti problematici, collegati ad altrettanti argomenti controversi e dibattuti dalla dottrina internazionalistica.

I seguenti elementi rilevano ai fini delle possibile risoluzione del quesito principale:

- Individuazione della norma violata
- Natura della responsabilità
- Individuazione del soggetto legittimato a far valere la responsabilità internazionale

3. Svolgimento dell'indagine

1. Poiché di **responsabilità internazionale** può parlarsi soltanto **se ed in quanto un illecito** - ossia la **violazione di una norma internazionale - risulti posto in essere**, il primo passo da compiere è appurare se esista, e quale natura abbia, una norma che vieta esplicitamente allo Stato di provocare movimenti forzati di popolazione.

In realtà, analizzando la normativa internazionale vigente in materia di rifugiati, **non sembra possibile rilevare l'esistenza di una norma generale che vieti i comportamenti dello Stato in quanto producenti un esodo di popolazione, a prescindere dalla loro natura.** Ciò che le norme internazionali solitamente richiamate in proposito pongono ad oggetto del divieto non è il risultato prodotto, ma proprio un **determinato tipo di comportamento**.
Dato che, come si diceva in apertura, il più delle volte un flusso di rifugiati è provocato da una situazione di violazione sistematica e massiccia dei diritti umani nel Paese di origine, **il profilo attinente alla responsabilità dello Stato è spesso presente in caso di afflussi di massa, in quanto evocato dalla violazione di altre norme internazionali, quelle a tutela dei diritti dell'uomo (incluse le norme di diritto internazionale umanitario)**.

L'assunto secondo il quale, in questo contesto, la responsabilità dello Stato vada letta in termini di imputabilità per violazioni di diritti umani, è confermata dal fatto che ogni qual volta, in occasione di un massiccio esodo forzato di popolazione, lo Stato di origine sia stato apertamente condannato dalla comunità internazionale, tale condanna abbia riguardato le violazioni dei diritti umani poste in essere dagli organi di Governo o sfuggite al loro controllo, e non il risultato prodotto. In tali occasioni, gli Stati venivano chiamati in causa non come «Stati di origine dei rifugiati» ma in quanto «Stati violanti i diritti umani».

2. Le considerazioni svolte consentono di individuare la natura della responsabilità statale concretamente rilevabile in caso di esodo forzato di popolazione : appunto, una **responsabilità per violazione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, in tempo di pace, o delle norme di diritto umanitario, in tempo di guerra**. Il dibattito sulla responsabilità dello Stato per flussi di rifugiati non sembra dunque, almeno ad un primo approccio, essere separato da quello più generale sull'imputabilità allo Stato di gravi violazioni delle norme che tutelano «l'uomo in quanto tale».

3. Poiché la violazione di norme relative ai diritti umani o di diritto umanitario rileva nei confronti di una pluralità di Stati (individuati in quanto membri della comunità internazionale oppure in quanto parti di una determinata convenzione internazionale), ciascuno di essi è legittimato a far valere la violazione dell'obbligo.

Per quando riguarda poi la tutela dei soggetti materialmente «danneggiati» dalla violazione di norme a tutela dei diritti dell'uomo, è ormai pressoché pacifico che **titolari della vera e propria azione risarcitoria - qualora e nei casi per i quali questa sia prevista dagli strumenti internazionali - siano i soggetti materialmente danneggiati dalla violazione, ossia gli individui**. Ad esempio, in ambito Europeo la giurisprudenza, e lo stesso Statuto (art. 50) della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo prevedono la risarcibilità del danno individuale, inteso non solo come pregiudizio economico o perdita di opportunità, ma anche come danno morale.

4. Considerazioni conclusive

La prospettiva adottata e gli elementi presi in considerazione ci consentono di affermare che, rispetto al fenomeno degli esodi di massa, **un discorso sulla responsabilità dello Stato di origine debba principalmente riguardare gli *standards* di rispetto dei diritti umani all'interno del territorio sottoposto alla sovranità statale**. In tale ottica un'individuazione della responsabilità degli Stati di origine serve ai fini della promozione, nei territori interessati, del rispetto dei diritti dell'uomo, mirante anche a prevenire il verificarsi di ulteriori flussi.

Se da tale responsabilità si vuole poi far discendere un **diritto al risarcimento**, tale diritto può rilevarsi in capo all'individuo «danneggiato» - rifugiato o meno - , il quale potrà ricorrere agli organi giudiziari internazionali esistenti preposti alla realizzazione del diritto in questione. Nelle aree geografiche laddove siano stati istituiti degli strumenti di ricorso individuale in caso di violazioni dei diritti dell'uomo (in Europa la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo), gli individui oggetto di violazioni gravi hanno perciò la possibilità di rivalersi sullo Stato autore dell'illecito dal quale è scaturito il danno.

Non è invece pacifico ammettere che il fatto oggettivo di produrre flussi di rifugiati generi di per sé solo, in capo allo Stato d'origine, una responsabilità internazionale nei confronti degli altri Stati, in particolare dello Stato ospitante. Sembra, piuttosto,

ancora una volta necessario sottolineare come **un approccio concreto ed efficace al problema dei rifugiati non possa essere scisso da una promozione internazionale dei diritti umani**, promozione nell'ambito della quale **un'individuazione di responsabilità è strumentale ad un intervento mirante a modificare i comportamenti dannosi**.

Sezione II: Asilo e Unione Europea

1. Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992

1. Introduzione

Il trattato sull'Unione Europea (TUE) adottato dai Capi di stato e di governo dei dodici Paesi membri durante il vertice di Maastricht l'11 dicembre 1991, firmato il 7 febbraio 1992, è entrato in vigore il 1° novembre 1993, dopo che tutti gli Stati membri l'hanno ratificato, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. **L'Unione europea** (UE) poggia su tre pilastri, che costituiscono il Trattato di Maastricht:

- il primo Pilastro (Titolo I-IV) stabilisce il ruolo delle istituzioni comunitarie e comprende i trattati istitutivi delle tre Comunità europee (CECA, CEE ed EURATOM),
- il secondo Pilastro (Titolo V), riguarda la politica estera e di sicurezza comune (PESC),
- il terzo Pilastro (Titolo VI), la cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni (CGAI).

2. La politica comune in materia di immigrazione e di asilo

- La libera circolazione delle persone, i controlli alle frontiere esterne, la sicurezza

Il principio della libera circolazione delle persone si ritrova già nel Trattato di Roma (nella versione emendata dall'Atto Unico Europeo), all'articolo 8A, poi diventato art. 7A con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht («*Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, secondo le disposizioni del presente Trattato*»). L'obiettivo era allora la creazione di uno «spazio economico» rispetto al quale la libera circolazione era uno strumento e non un fine. È con l'Atto Unico Europeo del 1986 che si affaccia invece l'idea che il mercato interno possa diventare uno spazio economico e sociale comune, basato sulla solidarietà e dominato dalle regole del mercato, ma al tempo stesso dalla cooperazione tra le istituzioni politiche e le parti sociali. Il Trattato di Maastricht riprende il principio della libera circolazione delle persone inserendolo in un progetto politico sociale più ampio, volto all'istituzione di una **cittadinanza europea,** disciplinando nel suo titolo VI (il cosiddetto III pilastro dell'Unione) altre materie connesse alla libera circolazione delle persone, quali l'immigrazione, l'asilo, la cooperazione giudiziaria e di polizia.

2.1 Titolo VI Cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni (art. K.1-K9)

La cooperazione in materia giudiziaria e di polizia costituisce il terzo pilastro su cui si fonda l'Unione europea. La materia, fino ad oggi affrontata solo al di fuori del quadro istituzionale comunitario, entra nel dominio dell'Unione, pur senza essere "*comunitarizzata*", in quanto regolata da procedure essenzialmente intergovernative.

- L'articolo K.1 definisce la politica d'asilo e la politica d'immigrazione come delle "**questioni d'interesse comune**". L'articolo K.3 prevede che il Consiglio dell'Unione europea può, su **iniziativa di ogni Stato membro o della Commissione, "adottare delle posizioni [...] e delle azioni comuni"** così come **"stabilire delle convenzioni"** relative a tali materie. É del pari precisato che "tali convenzioni possono prevedere che la Corte di giustizia è competente per interpretarne le disposizioni e per statuire su ogni controversia concernente la loro applicazione [...]".

A differenza della normativa sulla PESC, cui è stata riconosciuta vocazione generale, **l'articolo K.1** del TUE, contempla un elenco preciso di materie che gli Stati membri considerano di interesse comune.

- L'articolo K.2 prevede che i settori contemplati dall'art. K.1 vengano trattati nel rispetto della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e della Convenzione di Ginevra del 1951, tenendo al contempo conto della protezione che gli Stati membri concedono alle persone perseguitate per motivi politici.
- L'articolo K.4 prevede la creazione di un **Comitato di coordinamento (K.4),** composto di alti funzionari, che, oltre a svolgere un ruolo di coordinamento, formula pareri per il Consiglio volti alla realizzazione degli obiettivi previsti nell'art. K.1.
- L'articolo K.6 riconosce al **Parlamento europeo il diritto ad essere "regolarmente informato"** dal Presidente e dalla Commissione nei campi coperti dal terzo Pilastro. Il Parlamento europeo può del pari "porre delle questioni o formulare delle raccomandazioni rivolte al Consiglio".
- L'articolo K.9 apre le porte ad una "*comunitarizzazione*" delle questioni d'asilo e di immigrazione, offrendo la possibilità di utilizzare la procedura dell'**articolo 100 C** del Titolo II del primo Pilastro per le materie di cui ai punti da 1 a 6 dell'articolo K.1, e di trasferire così certe materie, attualmente inserite nel terzo Pilastro, alla Comunità europea.

A tal proposito, l'art. K.9 del Trattato è stato definito la **passerella comunitaria,** in quanto permette la trasposizione di settori affidati alla cooperazione nell'ambito comunitario. Infatti, il sopracitato articolo consente di rendere applicabile il meccanismo decisionale (potere propositivo unico della Commissione e decisione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio) dell'art. 100C del trattato CE alle

azioni concernenti la cooperazione in materia di giustizia e affari interni, esclusi i settori della cooperazione giudiziaria in materia penale, doganale e di polizia. A tal fine si richiede:

- l'iniziativa della Commissione o di uno Stato membro;
- la delibera unanime del Consiglio.

Nella **"Dichiarazione sull'asilo"** allegata al titolo VI del Trattato sull'Unione europea, è precisato che il Consiglio esaminerà, prima della fine del 1993, sulla base di una relazione, "la questione di una eventuale applicazione dell'articolo K.9 a tali materie". La relazione in questione è stata presentata al Consiglio il 4 novembre 1993 dalla Commissione europea che faceva così uso per la prima volta del suo diritto di iniziativa in materia.

2.2 Articolo 100 C (Titolo II) : la politica comune dei visti nei confronti dei Paesi terzi

A norma dell'articolo 100 C del Trattato istitutivo della Comunità europea, la **politica degli Stati membri in materia di permessi appartiene ormai alla competenza comunitaria.** Questo articolo stabilisce la procedura per la determinazione della lista dei paesi i cui cittadini saranno sottomessi all'obbligo del permesso per entrare all'interno dello spazio comune. Il Consiglio stabilisce all'unanimità, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento Europeo, la lista dei Paesi terzi i cui cittadini dovranno munirsi di un visto per poter accedere nella Comunità.

A partire dal *1° gennaio 1996*, la regola della maggioranza qualificata è subentrata all'unanimità.

3. Cooperazione intergovernativa Giustizia e Affari Interni

• **Il 1° novembre 1993 è stato ufficialmente creato un Comitato di coordinamento** previsto dall'articolo K.4 del Trattato. Questa nuova struttura raggruppa tutti i forum intergovernativi fino a quel momento incaricati delle questioni ora incluse nel terzo Pilastro: il Gruppo TREVI (lotta contro il terrorismo), il Gruppo ad hoc immigrazione (asilo ed immigrazione), il CELAD (Comitato europeo di lotta anti-droga) ed i gruppi che lavoravano alla cooperazione giudiziaria e doganale. Al vertice di questa attività si pone il **Consiglio Giustizia e Affari Interni** che ha la responsabilità ultima su tali materie.

Il Consiglio Giustizia e Affari Interni, costituito dai Ministri dell'Interno e della Giustizia di ciascuno degli Stati membri, è assistito dal **COREPER** (Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri presso la Comunità) e presenta i suoi lavori e conclusioni al Consiglio dell'Unione Europea.

• **Il 9 e 10 dicembre 1993, il Consiglio europeo** dei Capi di Stato e di Governo ha raggiunto un accordo sul piano di azione elaborato dal Consiglio Giustizia e Affari Interni. Riguardo la "proposta di regolamento riguardante la lista dei paesi terzi sottoposti all'obbligo di permesso" per entrare all'interno dello spazio comunitario ed "il progetto revisionato di convenzione relativa all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea", sottoposto dalla Commissione europea, il Consiglio è d'accordo nell'intraprendere le procedure previste dal Trattato in vista di un loro esame. Nel **piano di azione in materia di asilo,** il cui fine è quelli di tendere ad un'armonizzazione di insieme della politica in materia di asilo, viene data priorità ad un'azione comune per un'**applicazione armonizzata della definizione di rifugiato** dell'articolo 1A della Convenzione di Ginevra del 1951 e per la definizione delle **garanzie minime della procedura** di esame della domanda di asilo.

4. La Commissione europea: nuovo ruolo in materia di asilo

Il terzo Pilastro pone le premesse per una integrazione delle questioni riguardanti l'asilo e l'immigrazione alle competenze comunitarie. Dal punto di vista generale, **la Commissione europea vede estendere il suo diritto tradizionale d'iniziativa** (art. K.3) alle materie rilevanti del terzo Pilastro, mentre **il Parlamento europeo,** senza essere formalmente consultato, deve almeno essere tenuto informato del progresso dei lavori e può formulare delle raccomandazioni (art. K.6). Il Titolo VI del Trattato di Maastricht concede alla Commissione un potere di iniziativa che è concorrente con quello degli Stati membri per le materie elencate ai punti da 1) a 6) dell'art. K.1. La Commissione ha adottato il 23 febbraio 1994 una **"Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche di immigrazione e di asilo"**. Le proposte contenute nella comunicazione mirano a "rendere concreti questi nuovi impegni mettendo a frutto senza esitazione le possibilità che offre il Trattato".

Per quanto riguarda l'asilo, i rifugiati e "altre persone aventi bisogno di protezione", la Commissione insiste sulla necessità di elaborare delle politiche distinte da quelle applicabili agli immigrati **"in quanto quelle sono deputate a rispondere ad un problema umanitario" e "per definizione, è impossibile agire sul numero di rifugiati ai quali gli Stati membri sono tenuti ad offrire la loro protezione"**.

Documenti

Il Trattato istitutivo dell'Unione europea del 7 febbraio 1992

Articolo K - La cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni è disciplinata dalle seguenti disposizioni.

Articolo K.1 - Ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Unione, in particolare della libera circolazione delle persone, fatte salve le competenze della Comunità europea, gli Stati membri considerano questioni di interesse comune i settori seguenti:

1) la politica di asilo;
2) le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli;
3) la politica d'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini e dei Paesi terzi;

a) le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri;
b) le condizioni di soggiorno dei cittadini ei paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimento delle famiglie e l'accesso all'occupazione;
c) la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri;

4. la lotta contro la tossicodipendenza
5. la lotta contro la frode di dimensione internazionale
6. la cooperazione giudiziaria in materia civile
7. la cooperazione giudiziaria in materia penale
8. la cooperazione doganale

1. la cooperazione di polizia in vista della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e di altre gravi forme di criminalità internazionale [...]".

Articolo K.2 - I settori contemplati dall'articolo K.1 vengono trattati nel rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, tenendo conto della protezione che gli Stati membri concedono alle persone perseguitate per motivi politici.

Articolo K.9 - Il Consiglio, deliberando all'unanimità su iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, può decidere di rendere applicabile l'articolo 100 C del trattato che istituisce la Comunità europea ad azioni pertinenti ai settori contemplati dall'articolo K.1, punti da 1) a 6), decidendo nel contempo le relative condizioni di voto. Esso raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

Versione consolidata del Trattato istitutivo della Comunità europea del 25 marzo 1957

Articolo 100 C

1. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, determina quali siano i Paesi terzi i cui cittadini

devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri.

....

6. Le disposizioni del presente articolo sono applicabili ad altre materie se così è deciso ai sensi dell'articolo K.9 delle disposizioni del trattato sull'Unione europea relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni e secondo le condizioni di voto nel contempo fissate.

7. Le disposizioni delle convenzioni in vigore fra gli stati membri che disciplinano materie contemplate nel presente articolo restano in vigore fintantoché il loro contenuto non sarà sostituito da direttive o da misure adottate in virtù del presente articolo".

Dichiarazione sull'asilo

1. La Conferenza conviene che nel contesto del lavori previsti dagli articolo K.1 e K.3 delle disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, il Consiglio esaminerà in via prioritaria le questioni concernenti la politica di asilo degli Stati membri, al fine di pervenire all'inizio del 1993 all'adozione di un'azione comune volta ad armonizzarne alcuni aspetti, tenendo presenti il programma di lavoro e il calendario contenuti nella relazione sull'asilo elaborata su richiesta del Consiglio europeo di Lussemburgo del 28 e del 29 giugno 1991.

2. In tale contesto, entro la fine del 1993 il Consiglio esaminerà anche, sulla base di una relazione, la possibilità di applicare l'articolo K.9 a dette materie.

2. La Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990

1. Introduzione: gli Accordi di Schengen e la loro rilevanza per i rifugiati

- La **Convenzione di applicazione degli accordi di Schengen** è stata adottata il 19 giugno 1990, al fine di dare attuazione all'**Accordo relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni**, firmato a Schengen il 14 giugno 1985, il quale è nato con l'intento di raggiungere progressivamente la libera circolazione interna all'area composta dai territori degli Stati Parti. La Convenzione di applicazione è entrata in vigore il 26 marzo 1995.

- Membri originari degli Accordi di Schengen del 1985 furono **Francia**, **Germania**, **Belgio**, **Olanda** e **Lussemburgo** (c.d. Gruppo Schengen). In seguito, ed in momenti diversi, altri Stati Europei hanno aderito all'Accordo e alla Convenzione di Applicazione. Attualmente gli Stati aderenti a tali strumenti sono 15: tutti i Paesi membri dell'Unione Europea, tranne Irlanda e Regno Unito, più Islanda e Norvegia, i quali, non potendo figurare formalmente come membri del Gruppo Schengen (aperto ai membri dell'Unione Europea), hanno firmato con quest'ultimo un accordo di cooperazione.

- L'**Italia** ha aderito agli Accordi di Schengen il 27 novembre 1990. Il Parlamento italiano ne ha, poi, autorizzato la ratifica e ordinato l'esecuzione con la legge 30 settembre 1993 n.388.
- Non tutti gli Stati parti degli Accordi stanno dando effettiva applicazione agli stessi. Per alcuni di loro, ad esempio, è ancora in atto un periodo di transizione tendente all'adeguamento della normativa interna. Attualmente gli **Stati che applicano la Convenzione di Schengen** sono :

✓ Austria
✓ Belgio
✓ Francia
✓ Germania
✓ Italia
✓ Lussemburgo
✓ Olanda
✓ Portogallo
✓ Spagna

- Oltre alle regole riguardanti il controllo delle frontiere esterne - per le quali si rinvia al dossier sugli aspetti politici e sociali - nella Convenzione di applicazione del 1990 compaiono **due ordini di disposizioni che hanno inciso sulla disciplina del diritto dei rifugiati**:

✓ le norme riguardanti la **determinazione dello Stato responsabile** per l'esame delle domande d'asilo, le quali hanno disciplinato tale materia sino all'entrata in vigore della Convenzione di Dublino

✓ le norme sulla **libera circolazione interna degli stranieri regolarmente soggiornanti**, delle cui agevolazioni beneficiano anche i rifugiati

2. Determinazione dello Stato responsabile

• Il **Capitolo 7 del Titolo II** della Convenzione di Schengen, dopo aver riaffermato gli obblighi degli Stati contraenti ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 e del Protocollo di New York del 1967, e aver ribadito l'impegno degli stessi a collaborare con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ai fini della loro applicazione, conteneva la disciplina relativa alla **determinazione dello Stato competente** ad operare la determinazione dello status di rifugiato si sensi della Convenzione di Ginevra - disciplina che è stata **sostituita dalla Convenzione di Dublino**.

• Per rispondere all'esigenza di evitare i fenomeni deleteri dei c.d. «rifugiati in orbita» e dell'*asylum-shopping* detta parte della Convenzione di applicazione delineava alcuni criteri miranti ad individuare un solo Stato responsabile per l'esame della domanda d'asilo. Tali **criteri** sono analoghi a quelli contenuti nella Convenzione di Dublino, che attualmente disciplinano la materia, e ai quali si rinvia (v. Scheda successiva).

3. Diritti in materia di libera circolazione applicabili ai rifugiati

• La Convenzione in esame ha il suo nucleo in una serie di norme che **liberalizzano la circolazione interna** delle persone nell'area composta dai territori degli Stati contraenti (area Schengen), mediante l'abolizione dei controlli alle frontiere comuni. La liberalizzazione non interessa soltanto i cittadini degli Stati Parti e, in generale, quelli dell'Unione Europea. Difatti, il Capitolo 4 del Titolo II della Convenzione determina le **condizioni di circolazione degli stranieri**, prevedendo, per gli stranieri regolarmente soggiornanti, dei **diritti inerenti alla circolazione interna dei quali sono titolari anche i rifugiati** residenti nel territorio di uno Stato contraente.

• Ai sensi dell'art. 21, letto in combinato disposto con l'art. 5, par. 1, lett. *a)*, *c)*, ed *e)*, gli stranieri - ossia gli individui non cittadini di uno Stato dell'Unione Europea - possono circolare liberamente nell'area Schengen purché :

1° abbiano un **titolo di soggiorno** valido, rilasciato da uno degli Stati Parti

2° abbiano un **documento di viaggio valido**
3° lo scopo del viaggio sia un soggiorno per un periodo **non superiore a tre mesi**
4° siano in possesso di un **documento valido che consente di attraversare la frontiera**, come determinato dal Comitato esecutivo
5° possano dimostrare lo **scopo** e le **condizioni del soggiorno** e il possesso di **mezzi di sussistenza sufficienti** per la durata prevista del soggiorno e per il ritorno nello Stato di provenienza
6° **non siano segnalati ai fini della non ammissione** nel Sistema di Informazione Schengen

- I **rifugiati** che risiedono regolarmente nel territorio di uno Stato Parte rientrano tra i destinatari delle suddette norme. Essi sono, difatti, titolari di **permesso di soggiorno per asilo**, e di **titolo di viaggio per rifugiati** (c.d. *Convention Travel Document*), rilasciato ai sensi dell'art. 28 della Convenzione di Ginevra. Quando soddisfino le altre condizioni previste dagli articoli menzionati, i rifugiati possono dunque **circolare liberamente e senza obbligo di visto all'interno dell'area Schengen**.

Documenti

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985
19 giugno 1990

Articolo 5

1. Per un soggiorno non superiore a tre mesi, l'ingresso nel territorio delle Parti contraenti può essere concesso allo straniero che soddisfi le condizioni seguenti:
a. essere in possesso di un documento o di documenti validi che consentano di attraversare la frontiera, quali determinati dal Comitato esecutivo;
b. essere in possesso di un visto valido, se richiesto;
c. esibire, se necessario, i documenti che giustificano lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno, sia per il ritorno nel paese di provenienza o per il transito verso un terzo Stato nel quale la sua ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi;
d. non essere segnalato ai fini della non ammissione;
e. non essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di una delle Parti contraenti.

Articolo 21

1. Gli stranieri in possesso di un titolo di soggiorno rilasciato da una delle Parti contraenti possono, in forza di tale titolo e di un documento di viaggio, purché tali documenti siano in corso di validità, circolare liberamente per un periodo non superiore a tre mesi nel territorio delle altre Parti contraenti, sempreché soddisfino le condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a, c ed e, e non figurino nell' elenco nazionale delle persone segnalate della Parte contraente interessata.
2. Il paragrafo 1 si applica altresì agli stranieri titolari di un'autorizzazione provvisoria di soggiorno, rilasciata da una delle Parti contraenti, e di un documento di viaggio rilasciato da detta Parte contraente.
3. Le Parti contraenti comunicano al Comitato esecutivo l'elenco dei documenti che esse rilasciano con valore di titolo di soggiorno o di autorizzazione provvisoria di soggiorno e di documento di viaggio ai sensi del presente articolo.
4. Le disposizioni del presente articolo si applicano fatte salve le disposizioni dell' articolo 22.

3. LA CONVENZIONE DI DUBLINO DEL 15 GIUGNO 1990

1. Introduzione: scopo della Convenzione

• L'ingente flusso di rifugiati che ha interessato l'Europa nell'ultimo decennio, ha determinato l'esigenza dei Paesi Europei di disciplinare i loro rapporti reciproci anche rispetto alla materia dell'asilo. Poiché una disciplina esclusivamente interna delle procedure di riconoscimento dava adito a fenomeni deleteri per gli Stati interessati, e per gli stessi rifugiati, il primo passo verso l'armonizzazione, tendente a dare alla materia una chiave di lettura unica, non poteva che essere una Convenzione regolante i rapporti fra gli Stati Europei rispetto alla competenza sulla domanda d'asilo. Il Cap. 7 del Titolo II della Convenzione di Schengen ha per primo delineato le regole per rispondere a tale esigenza (v. Cap. II, Sez. II, Scheda n. 2). La **Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee**, firmata a Dublino il **15 giugno 1990** ha affrontato il problema in maniera specifica e organica, sostituendo il citato Capitolo della Convenzione di attuazione di Schengen.

• La Convenzione di Dublino è stata firmata e viene attualmente applicata dai **15** Stati componenti l'**Unione Europea**. Essa è entrata in vigore il 1° settembre 1997 per i 12 firmatari originari (la Danimarca ha firmato e ratificato la Convenzione nel giugno 1991). In Svezia e Austria la Convenzione è entrata in vigore il 1° Ottobre 1997, in Finlandia il 1° gennaio 1988.

• Gli **OBIETTIVI** specifici della Convenzione di Dublino sono :

  ✓ **ridurre il numero delle domande di asilo «multiple»**, ossia presentate simultaneamente in diversi Stati dallo stesso individuo (c.d.*asylum-shopping*)
  ✓ **ridurre il fenomeno dei «rifugiati in orbita»**, ossia individui che vengono rinviati da un Paese all'altro, a causa di una ripetute declinazioni di responsabilità da parte dei Governi chiamati in causa

• I **MEZZI** attraverso i quali la Convenzione di Dublino persegue tali obiettivi sono :

  ✓ **l'individuazione, secondo criteri prestabiliti, di un solo Stato responsabile** dell'esame della domanda d'asilo
  ✓ l'**obbligo di esame della domanda** da parte dello Stato competente
  ✓ lo **scambio reciproco di informazioni**

2. Individuazione dello Stato responsabile: criteri determinanti l'obbligo di esame

- La Convenzione di Dublino delinea innanzitutto un insieme di criteri costituiti da condizioni il cui verificarsi **obbliga un determinato Stato a ritenersi competente** rispetto all'esame della domanda d'asilo. Detti criteri vanno applicati tenendo conto di una **gerarchia,** che la Convenzione di Dublino provvede a determinare.

I **CRITERI** che, **in ordine di priorità**, comportano l'**obbligo** di uno Stato di esaminare la domanda di asilo sono:

1. ***legami familiari*** **(art. 4)** : competenza dello Stato in cui è stato riconosciuto rifugiato, e risiede regolarmente, un membro della famiglia del richiedente asilo (coniuge, figli minori di 18 anni, genitori se il richiedente asilo è minore)
   n.b. è necessario il **consenso del richiedente asilo**

2. ***possesso di un permesso di soggiorno*** **(art. 5, co. 1°)**: competenza dello Stato che ha rilasciato al richiedente asilo un premesso di soggiorno in corso di validità

3. ***possesso di un visto*** **(art. 5, co.2°)**: competenza dello Stato che ha rilasciato al richiedente asilo un visto di ingresso o di transito in corso di validità

4. ***ingresso irregolare*** **(art. 6)** : competenza dello Stato nel cui territorio il richiedente asilo è entrato irregolarmente provenendo da uno Stato non membro dell'Unione Europea

5. ***ingresso senza obbligo di visto*** **(art. 7)**: tra più Stati rispetto a quali il richiedente asilo è esentato dall'obbligo di visto, è competente l'ultimo ove la domanda è stata presentata

6. ***presentazione della domanda*** **(art. 8)** : criterio sussidiario della competenza del primo Stato al quale la domanda di asilo è stata presentata

3. (segue) Facoltà dello Stato di esaminare la domanda

La Convenzione di Dublino contiene anche delle norme in applicazione delle quali gli Stati hanno **facoltà di esaminare la domanda** di asilo:

1. ***legislazione nazionale*** **(art. 3, co. 4°)**: ogni Stato ha diritto di prendere in esame una domanda di asilo presentatagli, anche quando non gli compete in base alla Convenzione
n.b. è necessario il **consenso del richiedente asilo**

2. ***motivi umanitari*** **(art. 9)** : ogni Stato può decidere, spinto da motivi umanitari, in particolare di carattere familiare o culturale, di esaminare la domanda di asilo, anche quando non gli compete in base alla Convenzione
n.b. è necessario il **consenso del richiedente asilo**

4. Lo scambio di informazioni

Ai fini dell'individuazione dello Stato responsabile per l'esame della domanda, e della stessa procedura di determinazione dello status, le autorità competenti si scambiano informazioni :

- ***di carattere generale*** **(art. 14)** :
  - ✓ leggi e regolamenti
  - ✓ dati statistici
  - ✓ prassi e giurisprudenza nazionale

- ***inerenti alla singola domanda d'asilo*** **(art. 15)**:
  - ✓ dati personali del richiedente asilo
  - ✓ informazioni su documenti di identità e di viaggio
  - ✓ altri elementi necessari per stabilire l'identità del richiedente asilo
  - ✓ luoghi di soggiorno ed itinerari del viaggio
  - ✓ data e luogo di presentazione della domanda
  - ✓ stato della procedura e contenuto dell'eventuale decisione presa
  - ✓ motivi addotti dal richiedente asilo a sostegno della domanda e motivi dell'eventuale decisione

n.b. la comunicazione di informazioni relative ai motivi di domanda e decisione è subordinata all'assenso del richiedente asilo

Documenti

Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee
Dublino, 15 giugno 1990

Articolo 3

Gli Stati membri si impegnano affinché la domanda di asilo di qualsiasi straniero, presentata alla frontiera o nel rispettivo territorio sia esaminata.

La domanda è presa in esame da un solo Stato membro, secondo i criteri previsti dalla presente convenzione. I criteri di cui agli articoli da 4 a 8 si applicano seguendo l'ordine in cui sono presentati.

La domanda è presa in esame da detto Stato in conformità della sua legislazione nazionale e dei suoi obblighi internazionali.

Ogni Stato membro ha diritto di prendere in esame una domanda di asilo presentatagli da uno straniero, anche se detto esame non gli compete in virtù dei criteri definiti nella presente convenzione, a condizione che il richiedente l'asilo vi consenta.

Lo stato membro competente secondo i succitati criteri è quindi liberato dai suoi obblighi che vengono trasferiti allo Stato membro che desidera prendere in esame la domanda di asilo. Quest'ultimo Stato informa lo Stato membro competente in conformità dei suddetti criteri, se quest'ultimo è stato adito con tale domanda.

Ogni Stato membro mantiene la possibilità, conformemente alla propria egislazione nazionale, di inviare un richiedente l'asilo in uno Stato terzo, nel rispetto delle disposizioni della convenzione di Ginevra, modificata dal protocollo di New York.

Il procedimento per la determinazione dello Stato membro che a norma della presente convenzione è competente per l'esame della domanda di asilo ha inizio allorché una domanda di asilo viene sottoposta ad uno Stato membro per la prima volta.

Lo Stato membro al quale è presentata la domanda di asilo è tenuto alle condizioni di cui all'articolo 13 e al fine di concludere il procedimento di determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo, ad accettare il richiedente l'asilo che si trovi in un altro Stato membro ove abbia presentato una domanda di asilo dopo aver ritirato la sua domanda durante il procedimento di determinazione dello Stato competente.

Tale obbligo cessa se il richiedente l'asilo ha lasciato nel frattempo il territorio degli Stati membri per un periodo di almeno tre mesi o se uno Stato membro gli ha concesso un titolo di soggiorno di durata superiore a tre mesi.

Articolo 4

Se ad un membro della famiglia del richiedente l'asilo è stato riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra, modificata dal protocollo di New York, in uno Stato membro ove risiede legalmente, questo Stato è responsabile dell'esame della domanda, purché gli interessati lo desiderino.

Membro della famiglia sono esclusivamente il coniuge del richiedente l'asilo, i figli di età inferiore ai 18 anni, non sposati, oppure il padre o la madre se il richiedente l'asilo è egli stesso minore di età inferiore ai 18 anni non sposato.

Articolo 5

Se il richiedente l'asilo ha un titolo di soggiorno in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo è quello che ha rilasciato tale titolo.

Se il richiedente l'asilo è titolare di un visto in corso di validità. lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo è quello che ha rilasciato il visto tranne nei seguenti casi:

se il visto è quello rilasciato su autorizzazione scritta di un altro Stato membro, l'esame della domanda di asilo compete a quest'ultimo. Allorché uno Stato membro consulta preventivamente, per ragioni essenzialmente di sicurezza, le autorità centrali di un latro Stato membro, l'accordo di quest'ultimo non costituisce un'autorizzazione scritta ai sensi della presente disposizione;

se il richiedente l'asilo, titolare di un visto di transito, presenta la sua domanda di un altro Stato membro nel quale non è soggetto all'obbligo del visto, l'esame della domanda di asilo compete a quest'ultimo Stato;

se il richiedente l'asilo, titolare di un visto di transito, presenta la sua domanda nello Stato che gli ha rilasciato detto visto e che ha ricevuto conferma scritta da parte delle autorità diplomatiche o consolari dello Stato membro di destinazione che lo straniero dispensato dall'obbligo di visto soddisfa le condizioni di ingresso vigenti in questo Stato, l'esame della domanda di asilo compete a quest'ultimo Stato.

Se il richiedente l'asilo è titolare di più titoli di soggiorno o visti in corso di validità rilasciati da vari Stati membri, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo è nell'ordine:

lo Stato che ha rilasciato il titolo di soggiorno che conferisce il diritto di soggiorno più lungo o, in caso di identica durata di validità di questi titoli, lo Stato che ha rilasciato il titolo di soggiorno la cui scadenza è più lontana;

lo Stato che rilasciato il visto con la scadenza più lontana, quando i vari visti sono di analoga natura;

quando si tratta di visti di natura diversa, lo Stato che ha rilasciato il visto di più lunga durata di validità o, in caso di identica durata di validità, lo Stato che ha rilasciato il visto la cui scadenza è più lontana.

Tale disposizione non è applicabile qualora il richiedente sia titolare di uno o più visti di transito rilasciati su presentazione di un visto di entrata in un altro Stato membro. In questo caso è competente tale Stato membro.

Se il richiedente l'asilo ha soltanto di uno o più titoli di soggiorno scaduti da meno di due anni o di uno o più visti scaduti da meno di sei mesi che gli hanno effettivamente consentito l'ingresso nel territorio di uno Stato membro, i paragrafi 1, 2 e 3 si applicano fino a che lo straniero non abbia lasciato il territorio degli Stati membri.

Qualora il richiedente l'asilo sia titolare di uno o più titoli di soggiorno scaduti da più di due anni o di uno o più visti scaduti da più di sei mesi che gli hanno effettivamente consentito l'ingresso nel territorio di uno Stato membro e se lo straniero non è uscito dal territorio comune, è competente lo Stato membro in cui è presentata la domanda.

Articolo 6

Se il richiedente l'asilo ha varcato irregolarmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da uno Stato non membro delle Comunità europee, la frontiera di uno Stato membro, e se il suo ingresso attraverso detta frontiera può essere provato, l'esame della domanda di asilo è di competenza di quest'ultimo Stato membro.

La competenza di detto Stato è tuttavia esclusa qualora sia provato che il richiedente l'asilo ha soggiornato nello Stato membro nel quale ha presentato la sua domanda almeno

sei mesi prima della presentazione della domanda stessa, in tal caso l'esame della domanda di asilo è di competenza di quest'ultimo Stato.

Articolo 7

L'esame della domanda di asilo compete allo Stato membro responsabile del controllo dell'entrata dello straniero nel territorio degli Stati membri, a meno che, dopo essere legalmente entrato in uno Stato membro in cui è dispensato dal visto, lo straniero non presenti la domanda di asilo in un altro Stato membro in cui è parimenti dispensato dal visto per l'ingresso nel suo territorio. In questo caso l'esame della domanda di asilo compete a quest'ultimo Stato.

Fino all'entrata in vigore di un accordo tra gli Stati membri in materia di modalità di attraversamento dei confini esterni, lo Stato membro che autorizza un transito senza visto attraverso le zone di transito dei suoi aeroporti non è considerato responsabile del controllo dell'entrata, per viaggiatori che non escono dalla zona di transito.

Qualora la domanda di asilo sia presentata al momento del transito in un aeroporto di uno Stato membro l'esame di detta domanda compete a quest'ultimo Stato.

Articolo 8

Se lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo non può essere designato in base agli altri criteri previsti nella presente convenzione, l'esame della domanda di asilo è di competenza del primo Stato membro al quale essa è stata presentata.

Articolo 9

Ogni Stato membro, anche se non competente per l'esame in base ai criteri previsti nella presente convenzione, può esaminare per motivi umanitari, in particolare di carattere familiare o culturale, una domanda di asilo a richiesta di un altro Stato membro, a condizione tuttavia che il richiedente l'asilo lo desideri.

Se lo Stato membro interpellato accetta della richiesta, la competenza in merito viene ad esso trasferita.

4. IL TRATTATO DI AMSTERDAM DEL 2 OTTOBRE 1997

1. La Conferenza intergovernativa e l'approvazione del trattato

Il Trattato di Amsterdam è stato ufficialmente firmato il **2 ottobre 1997** ed è entrato in vigore il **1° maggio 1999**. Applicando il sistema della "cooperazione rafforzata", gli Stati coinvolti proseguono la loro cooperazione all'interno del quadro istituzionale dell'Unione Europea. Si è tenuto conto della situazione specifica del **Regno Unito e dell'Irlanda** riconoscendo la loro zona di libero spostamento e il diritto di esercitare controlli sulle persone alle frontiere. Inoltre il Trattato prevede che il Regno Unito e l'Irlanda siano escluse dalle previsioni del nuovo Titolo IV in materia di visti, asilo e immigrazione; ad eccezione delle norme sui visti, disposizioni analoghe si applicano alla **Danimarca** che, inoltre, non parteciperà all'elaborazione e all'attuazione di decisioni aventi implicazioni nel settore della difesa.
Il nuovo Trattato ha introdotto sostanziali modifiche ed integrazioni ai trattati delle Comunità europee ed al trattato sull'Unione, in vista dei prossimi allargamenti della CE verso i paesi dell'Europa orientale.

3. Il trattato di Amsterdam e il Terzo Pilastro dell'Unione

Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, **l'immigrazione e l'asilo** vengono a far parte gradualmente del cosiddetto Primo Pilastro dell'Unione; sono cioè ricomprese in ambito comunitario, con la possibilità di godere di procedure più snelle e rapide oltre che più trasparenti, rafforzando anche il ruolo del Parlamento europeo e della Corte europea di Giustizia.
Il Trattato di Amsterdam conserva quindi la struttura dei cosiddetti tre Pilastri, istituita dal precedente trattato di Maastricht, operando modifiche rilevanti soprattutto nell'area coperta dall'attuale terzo Pilastro. I cambiamenti introdotti dal nuovo trattato sono finalizzati alla *"creazione di un nuovo spazio senza frontiere interne"* e all'obiettivo di *"conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione alla criminalità e la lotta contro quest'ultima"*, come specificato dal modificato **articolo B**.
L'espressione **"spazio di libertà, sicurezza e giustizia"**, usata dal nuovo articolo B, si sostituisce alla dizione "giustizia e affari interni" impiegata invece, dal Titolo VI del Trattato di Maastricht. Il nuovo spazio istituito dal Trattato di Amsterdam si riferisce, in effetti, al campo di interesse attualmente delimitato dal Titolo VI e si struttura intorno a un nuovo titolo, incluso direttamente nel trattato CE.

Il nuovo titolo IV del trattato CE si intitola **"Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone"** e investe, nello specifico:

- l'attraversamento delle frontiere esterne ed interne dell'Unione:

- l'asilo, l'immigrazione, la politica nei confronti dei cittadini degli Stati terzi;
- la cooperazione giudiziaria in materia civile.

Le uniche materie escluse dal processo di comunitarizzazione e che, quindi rimangono all'interno del Titolo VI del trattato di Maastricht sono: la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale. Le materie cui si riferisce l'articolo B sono regolate da articoli specifici del Titolo IV.

4. La politica comune in materia di immigrazione e di asilo

Il trattato di Amsterdam conferma dunque gli obiettivi dell'Unione previsti dal Trattato di Maastricht, stabilendo una "comunitarizzazione" graduale della politica migratoria e un termine, cinque anni, affinchè gli Stati membri arrivino ad avere una politica comune in materia di immigrazione, che ancora quindi riveste un carattere programmatico. La cooperazione internazionale tra le forze di polizia esiste già da tempo ed è stata, per usare la terminologia del Trattato di Maastricht, "rafforzata" dalle Parti contraenti attraverso la Convenzione di Schengen.

Per un periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato è previsto che il Consiglio, nelle materie di cui sopra, deliberi all'unanimità su proposta della Commissione o su iniziativa di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo. Ciò naturalmente per consentire agli Stati membri la graduale creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione *(art. 63)*. Trascorso tale periodo sarà il Consiglio a deliberare su proposta della Commissione che farà da filtro alle richieste formulate dagli Stati membri e il Consiglio, deliberando all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, deciderà in merito alle materie comunitarizzate secondo la procedura prevista dall'art. 189B (procedura di codecisione).

Rimane invece di tipo intergovernativo:

- la cooperazione fra forze di polizia, autorità doganali e autorità competenti di tutti gli Stati membri anche tramite l'ufficio europeo di polizia;
- la cooperazione rafforzata tra le autorità giudiziarie in materia penale volta a rendere più facile l'estradizione tra gli Stati membri, a garantire l'applicazione di normative compatibili negli Stati membri e a prevenire eventuali conflitti di giurisdizione;
- l'individuazione di norme comuni relative sia agli elementi costitutivi dei reati che alle conseguenti sanzioni in materia di criminalità organizzata, terrorismo e traffico illecito di stupefacenti.

In sostanza il nuovo trattato modificando il vecchio Titolo VI del Trattato di Maastricht, che ora infatti reca "Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale", ha voluto lasciare l'azione comune in questo settore

sottoposta ancora al sindacato delle autorità nazionali competenti di ciascuno Stato membro.

Articolo 63 (Titolo IV)

La questione dell'asilo e dei rifugiati è disciplinata, insieme alla politica d'immigrazione, dall'articolo 63 del Titolo IV. La problematica dell'asilo è trattata in due ambiti diversi:

- in primo luogo, si considera la materia dell'asilo con riferimento ai rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951;
- in secondo luogo, si affronta la problematica della protezione temporanea e del "*burden-sharing*" (ripartizione degli oneri tra gli Stati membri).

Il contenuto dell'articolo 63 si riferisce alle misure da adottare in materia di asilo, nel rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951, del Protocollo di New York del 1967 e di altri trattati attinenti all'asilo. Le misure di cui al paragrafo 1 dell'art. 63 riguardano quattro ambiti definiti:

- i criteri e le procedure da applicare per determinare lo Stato membro responsabile dell'esame di una domanda di asilo;
- norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo sul territorio comune;
- norme minime per il riconoscimento dello status di rifugiato;
- norme minime per le procedure di riconoscimento o di revoca dello status di rifugiato.

Le previsioni del paragrafo 2 sembrano colmare le lacune dell'attuale disciplina sui rifugiati e sull'asilo, estendendo il dovere di protezione della Comunità europea a categorie di persone che non rientrano nei criteri della Convenzione di Ginevra e che quindi non corrispondono necessariamente alla definizione di rifugiato data dall'articolo 1 A di tale Convenzione. Cominciano a delinearsi, quindi, i presupposti oltre che per una politica comune in materia di asilo anche per un vero e proprio diritto europeo sui rifugiati, come è già avvenuto in altre regioni del mondo, quali l'Africa e l'America latina. Uno degli elementi maggiormente rilevanti di tale diritto risulta essere il riconoscimento ufficiale della categoria degli **sfollati**, cioè di coloro che si trovano in una situazione di pericolo e di necessità simile ai rifugiati e che non possono essere riconosciuti come tali ai sensi della convenzione di Ginevra.
Le misure elencate all'articolo 63 sono adottate dal Consiglio "*secondo la procedura di cui all'articolo 67, entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam*". Gli Stati membri quindi stabiliscono un periodo transitorio durante il quale i poteri dell'Unione in materia di asilo non sono esercitati in modo pieno e completo. Sulla base di tali disposizioni dunque, un'effettiva comunitarizzazione dell'asilo dovrebbe avvenire solo alla fine del periodo transitorio (cinque anni).

4. Protocollo sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea

La normativa del Trattato di Amsterdam in materia di asilo è completata dal Protocollo sull'asilo, non firmato dalla Danimarca. Il Protocollo, annesso al Trattato CE, è stato criticato, oltre che dal Parlamento Europeo, dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite (ACNUR) e da organizzazioni governative e non, che si occupano dei diritti dei richiedenti asilo.
Le previsioni del Protocollo si riferiscono all'ipotesi di una domanda di asilo presentata da un cittadino di uno Stato membro in un altro Stato membro e hanno un precedente nella controversia pendente tra Spagna e Belgio in ragione del trattamento da riservare a due esponenti del partito dell'ETA che hanno presentato domanda di asilo in quest'ultimo Stato. Con tale Protocollo sull'asilo, gli Stati membri sanciscono il principio secondo il quale è precluso, in linea di massima, a un cittadino dell'Unione europea presentare domanda di asilo in un altro Stato membro. Questa previsione si giustifica con la dottrina dei Paesi di origine sicura, enunciata nelle Conclusioni del 1992 dei Ministri dell'immigrazione degli Stati membri. Ai termini dell'articolo unico del Protocollo: *"Gli Stati membri dell'Unione Europea, dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito, si considerano reciprocamente paesi di origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l'asilo"*. Una deroga alla regola generale è prevista solo in quattro casi esplicitamente elencati dall'articolo. Gli Stati membri convengono che l'esame di una domanda di asilo è consentito qualora:

- lo Stato membro di cui il richiedente è cittadino, invocando l'articolo 15 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, applichi misure che derogano agli obblighi previsti da tale strumento;
- sia stata avviata nei confronti dello Stato membro di cui il richiedente è cittadino la procedura di cui all'artico l F, paragrafo 1, del trattato sull'UE (cioè la procedura di sospensione);
- il Consiglio, conformemente all'articolo F, paragrafo 1, stabilisca che lo Stato membro di cui il richiedente è cittadino ha effettivamente violato i principi di cui all'articolo F, paragrafo 1;
- uno Stato membro decida unilateralmente di procedere all'esame della domanda: in questa ipotesi la domanda è esaminata con il presupposto che sia manifestamente infondata.

L'ACNUR e l'ECRE (European Council on Refugees and Exiles) ritengono che il Protocollo, privando di fatto i cittadini europei del diritto di chiedere asilo in uno Stato membro, viola il principio fondamentale del diritto dei rifugiati secondo il quale ogni individuo ha il diritto di vedere esaminata la propria richiesta di asilo. Il Protocollo " *violates the object and purpose and some basic provisions of the Refugee Convention*". La Convenzione, infatti, pur non riconoscendo un diritto all'asilo, sancisce in termini inequivocabili l'obbligo di *non-refoulement* verso il Paese in cui il rifugiato teme di essere perseguitato. Questo divieto comporta il

dovere implicito, per gli Stati contraenti, di garantire l'esame di ogni domanda di asilo presentata sul loro territorio. Da questo punto di vista, il Protocollo sull'asilo contravviene alle previsioni della Convenzione.
Il presupposto di base del Protocollo, inoltre, è in contrasto con la Convenzione di Ginevra anche da un altro punto di vista. In effetti l'ipotesi secondo la quale una domanda di asilo non è, in linea di principio, ammissibile se è presentata da un cittadino di uno Stato membro configura una palese violazione dell'art. 3 della Convenzione di Ginevra, a norma del quale le disposizioni della Convenzione devono essere applicate ai rifugiati senza discriminazione in base alla razza, alla religione o al Paese di origine. Discriminando in base al Paese di provenienza, il Protocollo finisce con l'introdurre una limitazione geografica all'applicazione dell'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra, modifica espressamente vietata dal Protocollo di New York del 1967.

5. L'integrazione dell'acquis Schengen nel trattato di Amsterdam

Al fine di attuare il protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione Europea, allegato al trattato di Amsterdam subito dopo la firma del trattato, il 2 ottobre 1997, tre Gruppi di lavoro hanno iniziato la loro attività per far confluire le norme Schengen, il Segretariato Schengen ed il suo personale nell'Unione. Tra questi gruppi, il Primo Gruppo di lavoro ha il compito di determinare la base giuridica di ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono *l'acquis* di Schengen e la loro destinazione al cosiddetto Primo Pilastro dell'Unione o al loro mantenimento nel terzo Pilastro, cioè in ambito intergovernativo.
Con il Trattato di Amsterdam e con il protocollo allegato relativo all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione Europea, una politica comune in materia di immigrazione e di asilo viene ad essere un necessario corollario alla completa attuazione della libera circolazione delle persone.

Documenti

Versione consolidata del trattato istitutivo della Comunità europea del 25 marzo 1957

Articolo 62

Il Consiglio deliberando secondo la procedura di cui all'art. 67, entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam adotta:

1.misure volte a garantire, in conformità all'art. 14, che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne;

2. misure realtive all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati mebri, che definiscono:

a) norme e procedure cui gli Stati membri devono attenersi per l'effettuazione di controlli sulle persone alle suddette frontiere;

b) regole in materia di visti relativi a soggiorni previsti di durata non superiore a tre mesi, che comprendono:

i) un elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e di quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo;

ii) le procedure e condizioni per il rilasci dei visti da parte degli Stati mebri;

iii) un modello uniforme di visto;

iv) norme relative ad un visto uniforme;

3. misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei Paesi terzi hanno libertà di spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi

Articolo 63

Il Consiglio deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam adotta:

1) misure in materia di asilo, a norma della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, e degli altri trattati pertinenti, nei seguenti settori:

a) criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo in uno degli Stati membri,

b) norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri,

c) norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di paesi terzi,

d) norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato.

2) le misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati nei seguenti settori:

a) norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di Paesi terzi che non possono ritornare nel Paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale,

b) promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi;

3. Misure in materia di politica dell'immigrazione nei seguenti settori:

a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare,
b) immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;
4. misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri.
....

Articolo 67
1. Per un periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione o su iniziativa di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo.
2. Trascorso tale periodo di cinque anni:
- il Consiglio delibera su proposta della Commissione; la Commissione esamina qualsiasi richiesta formulata da uno Stato membro affinchè essa sottoponga una richiesta al Consiglio;
- il Consiglio, deliberando all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, prende una decisione al fine di assoggettare tutti o parte dei settori contemplati dal presente titolo alla procedura di cui all'art. 251 e di adattare le disposizioni relative alla competenza della Corte di Giustizia.
3. In deroga ai paragrafi 1 e 2, le misure di cui all'art. 62, punto 2, lett. b) punti i) e iii), successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, sono adottate dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo;
4. In deroga al paragrafo 2, le misure di cui all'art. 62, punto 2, lett. b), punti ii) e iv), trascorso un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, sono adottate dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'art. 251.

5. ASILO ED ARMONIZZAZIONE: L'INSIEME DEGLI ATTI RILAVANTI IN AMBITO EUROPEO IN MATERIA DI ASILO (IL C.D. *ACQUIS*)

1. Introduzione: armonizzazione delle procedure di asilo

Nel processo di armonizzazione della materia dell'asilo nell'Unione Europea, al quale le Convenzioni di Schengen e di Dublino hanno dato l'avvio, si inserisce quello che è comunemente definito *acquis* Europeo sull'asilo.
Dopo aver affrontato sistematicamente l'annoso problema dell'individuazione delle competenze sulle domande d'asilo, mediante l'adozione delle due Convenzioni citate, l'Europa sta compiendo un ulteriore passo verso un approccio uniforme alla materia, consistente nell'armonizzazione delle procedure per la determinazione dello status di rifugiato (c.d. procedure di eleggibilità).
Attualmente gli organi Statali competenti, come la stessa Convenzione di Dublino ribadisce, determinano lo status di rifugiato secondo la normativa nazionale, che può variare da Stato a Stato. Armonizzare questo aspetto della materia, per i Paesi dell'Unione, vuol dunque dire darsi dei criteri comuni che informino le procedure nazionali di eleggibilità.

2. Il c.d. *acquis* europeo sull'asilo: natura e composizione

La politica dell'asilo costituisce, secondo l'Articolo K. 1 (1) del Trattato di Maastricht, un'area di «interesse comune», come tale oggetto di cooperazione intergovernativa e non di competenza delle istituzioni dell'Unione Europea. Tale politica rimane, tuttora, una materia non «comunitarizzata». Poiché per *acquis* comunitario si intende il corpo di norme che governano l'azione degli Stati Membri in materie di competenza dell'Unione - norme che devono essere accettate dagli Stati che accedono all'Unione stessa - , quello che viene definito come ***acquis* Europeo sull'asilo, non costituisce**, in realtà, ***acquis* in senso tecnico**, e non rientra nella giurisdizione della Corte di Giustizia.

L'*acquis* Europeo sull'asilo è, per il momento, mera espressione dell'intento dei Paesi dell'Unione di acquisire un approccio armonizzato alle questioni relative a rifugiati e richiedenti asilo in ambito Europeo. Tuttavia il trattato di Amsterdam (per il quale si rinvia al cap. II, sez. II, par. 4) permette la vera e propria «comunitarizzazione» degli strumenti che compongono detto *acquis*.
L'*acquis* Europeo sull'asilo è composto da **atti di diversa natura**, alcuni dei quali hanno forza vincolante di per sé. Di conseguenza, nonostante la materia dell'asilo ed il relativo *acquis* non siano ancora stati «comunitarizzati», ciò nulla toglie alla forza vincolante propria di quegli strumenti che sono stati firmati e ratificati da tutti - o da parte degli - Stati dell'Unione, alcuni dei quali risalgono ad un'epoca precedente allo stesso Trattato di Maastricht.

GLI ATTI CHE COMPONGONO L'*ACQUIS* EUROPEO SULL'ASILO sono i seguenti :

1. Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali, del 4 novembre 1950

2. Convenzione di Ginevra relativa allo Status dei rifugiati, del 28 luglio 1951

3. Protocollo di New York relativo allo Status dei rifugiati, del 31 gennaio 1967

4. Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'Esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri dell'Unione Europea, del 15 giugno 1990

5. Atti che attuano la Convenzione di Dublino, adottati a livello Ministeriale

6. Decisione del 1992 istitutiva del CIREA (Centro per l'Informazione, la Discussione e lo scambio in materia di Asilo)

7. Risoluzione di Londra sulle domande d'asilo chiaramente infondate, del 1° dicembre 1992

8. Risoluzione di Londra per un'impostazione armonizzata dei problemi relativi ai Pesi Terzi Ospitanti, del 1° dicembre 1992

9. Conclusioni di Londra concernenti i Paesi in cui generalmente non esiste alcun rischio grave di persecuzione, del 1° dicembre 1992

10. Risoluzione del Consiglio sulle Garanzie Minime per le Procedure di Asilo, del 20 Giugno 1995

11. Risoluzione del Consiglio relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, del 25 settembre 1995

12. Decisione del Consiglio su una procedura di allarme e di emergenza relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, del 4 marzo 1996

13. Posizione Comune definita dal Consiglio in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione Europea relativa all'applicazione armonizzata della definizione del termine «rifugiato» ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, del 4 marzo 1996

14. Risoluzione del Consiglio sui minori non accompagnati, cittadini di Paesi terzi, del 26 giugno 1997

3. In particolare: la tutela del richiedente asilo durante la procedura

La maggior parte degli atti che compongono l'*acquis* si propone di offrire **linee giuda comuni** cui gli Stati dell'Unione possano fare riferimento nel definire la procedura per la determinazione dello status di rifugiato, procedura che a tutt'oggi rimane, come si è detto, disciplinata da norme interne. Alcuni dei principi ispiratori delle suddette linee guida mirano alla **tutela del richiedente asilo** durante la procedura di eleggibilità, soprattutto per quanto riguarda la prima fase della stessa.

In particolare, la **Risoluzione del Consiglio dell'Unione sulle Garanzie Minime per le Procedure d'asilo** (punto 10 della lista) definisce principi di base miranti alla tutela del richiedente asilo durante la procedura di determinazione dello status, ai quali gli Stati dovrebbero attenersi del definire la normativa nazionale. Tale Risoluzione va letta congiuntamente alle **3 Risoluzioni** (punti 7, 8 e 9 della lista) **adottate a Londra il 1° dicembre 1992** dai Ministri degli Stati Membri delle Comunità Europee responsabili dell'Immigrazione, alle quali la Risoluzione del Consiglio fa espressamente riferimento nel prevedere possibili deroghe alle garanzie in essa previste.

Dalla lettura congiunta si evincono i seguenti principi :

- **Principio generale** : il richiedente asilo deve poter rimanere sul territorio durante la procedura d'asilo, compreso il tempo necessario per la fase di appello

- **Principali diritti del richiedente asilo durante la procedura**

1. Competenza di un'autorità **pienamente qualificata** in materia di asilo e **indipendente**

2. Considerazione di tutti i **fatti** e delle **prove** nell'esame della domanda : non necessità di mezzi di prova formali determinati

3. **Informazioni dettagliate** al richiedente asilo da parte delle **autorità di controllo delle frontiere**

4. Possibilità di **ricorso** in caso di decisione negativa

- **Possibile deroga** al diritto al ricorso per le domande chiaramente infondate - come definite dalla relativa Risoluzione di Londra - quando tale decisione è stata confermata da un organo indipendente

5. Possibilità di presentare il ricorso con tempestività

6. **Confidenzialità** delle informazioni relative al richiedente asilo

7. Diritto ad un **interprete**, ad un **avvocato**, a prendere **contatto con l'ACNUR** o con ONG che agiscano in nome dell'ACNUR.

8. **Audizione personale**

9. Possibilità di **permanere sul territorio durante la procedura di appello** o, per lo meno, possibilità di chiedere un'autorizzazione in tal senso all'organo di appello

- **Possibile deroga** alla possibilità di chiedere di rimanere sul territorio in caso di domande manifestamente infondate basate su frode intenzionale, come definita ai punti 9 e 10 della relativa Risoluzione di Londra

- **Possibile deroga** in caso di provenienza da Paese terzo ospitante, come definito dalla relativa Risoluzione di Londra

Sezione III: La disciplina dell'asilo nell'ordinamento nazionale

1. ARTICOLO 10 COMMA 3 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

1. Il diritto di asilo come diritto soggettivo perfetto

Il "diritto di asilo" è previsto dall'articolo 10, terzo comma, della Costituzione, il quale stabilisce che "*lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge*". Tale articolo attribuisce direttamente allo straniero il quale si trovi nella situazione descritta da tale norma un vero e proprio diritto soggettivo, come tale azionabile innanzi alla giurisdizione ordinaria, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento.
Nell'ordinamento italiano, infatti, manca **tuttora una normativa di attuazione del** dettato costituzionale in materia di diritto di asilo. La stessa Legge del 28.12.1990, n.39 che pur ha rappresentato un passo in avanti importante nella tutela dei rifugiati in Italia, non può considerarsi effettivamente una disciplina organica del "diritto di asilo". Al di là della terminologia usata, non vi è traccia del diritto di asilo come istituto autonomo "fondato sull'effettivo impedimento all'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione". Nella legge citata la sfera soggettiva è limitata, infatti, alla fattispecie prevista dalla Convenzione di Ginevra ed, in coerenza con tale limitazione, la competenza giurisdizionale è affidata al TAR e al Consiglio di Stato.

2. Sentenza [Sezioni Unite] della Corte di Cassazione, 26 maggio 1997, n. 4674

Recentemente, però, la Corte di Cassazione ha stabilito, nella sentenza resa in sede di regolamento di giurisdizione, alcuni principi importanti in materia di diritto di asilo, apportando un'autorevole conferma giurisprudenziale nel prevalente orientamento della dottrina in materia:

- La sentenza specifica che l'art.10, terzo comma, della Costituzione riconosce direttamente allo straniero il diritto di ottenere l'asilo, anche in assenza di una legge di attuazione. Secondo la Corte, infatti, il carattere precettivo e l'immediata operatività della disposizione costituzionale sono da ricondurre al fatto che essa, seppure in una parte necessita di disposizioni legislative di attuazione, delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo, individuando nell'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche il fondamento del diritto ed indicando l'effettività quale criterio di accertamento della situazione ipotizzata.

• La sentenza sottolinea – confermando anche sotto questo profilo quanto sostenuto da tempo dalla dottrina – la differenza tra la fattispecie prevista dall'art.10, terzo comma, Cost. e quella prevista dalla Convenzione di Ginevra del 1951:

✓ mentre la norma costituzionale fa riferimento allo "*straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione*",

✓ la Convenzione di Ginevra si applica allo "*straniero che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trovi fuori del Paese di cui è cittadino e non possa, o non voglia, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale, non possa o non voglia tornarvi per il timore di cui sopra*".

• Il precetto costituzionale e la normativa sui rifugiati non coincidono dal punto di vista soggettivo, perché la categoria dei rifugiati è meno ampia di quella degli aventi diritto all'asilo, in quanto la citata Convenzione di Ginevra prevede quale fattore determinante per l'individuazione del rifugiato, se non la persecuzione in concreto, un fondato timore di essere perseguitato, cioè un requisito che non è considerato necessario dall'art.10, 3° comma, Cost. Di conseguenza anche il contenuto del diritto di asilo ex art.10 della Cost. e quello dello status di rifugiato sono diversi. Le due norme non coincidono dunque neanche sotto il profilo oggettivo. La Cassazione sostiene, infatti, che la Convenzione di Ginevra del 1951 non preveda un vero e proprio diritto di asilo in favore dei rifugiati.

La Cassazione sostiene, inoltre, che l'incongruenza che sembra così delinearsi nel sistema - trattamento di maggior favore nei confronti di coloro ai quali è impedito nel loro paese di origine l'effettivo esercizio delle libertà democratiche rispetto a coloro i quali hanno un fondato timore di essere perseguitati - è solo apparente: "In mancanza di una legge di attuazione del precetto di cui all'art.10, terzo comma, Cost., infatti, allo straniero il quale chiede il diritto di asilo null'altro viene garantito se non l'ingresso nello Stato, mentre il rifugiato, ove riconosciuto tale, viene a godere, in base alla Convenzione di Ginevra, di uno *status* di particolare favore".

✓ la sentenza della Cassazione afferma pertanto che, in mancanza di una specifica normativa di attuazione che ne disciplini le condizioni di esercizio e le modalità di godimento, al diritto di asilo *ex art.10*, terzo comma, Cost., non è applicabile per analogia la disciplina prevista per i rifugiati dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dalle leggi che le danno esecuzione.

4. Diritti dei rifugiati e giurisdizione ordinaria

Il DL n.416 del 30.12.1989 convertito con modificazioni, nella Legge 28.12.1990, n.39 non può essere dunque considerato come legge di attuazione dell'art.10 comma 3, della Costituzione. Infatti, il chiaro riferimento alla nozione di "asilo" nel suddetto decreto, il cui titolo è *"Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e di soggiorno dei cittadini extracomunitari...."* in sede di conversione in legge è stato sostituito dal termine "rifugiati". Inoltre, non c'è nessuna menzione dell'art.10, terzo comma, Cost., mentre vi è un esplicito riferimento alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951.
Poiché l'art.10, terzo comma, Cost. prevede un diritto soggettivo al quale non è applicabile la normativa che disciplina lo status di rifugiato, ne consegue che le controversie che riguardano il riconoscimento di tale diritto rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria. Dunque viene dichiarata la competenza del giudice ordinario, invece che di quello amministrativo, nella disputa relativa all'applicazione del diritto di asilo sancito dalla norma costituzionale.

Una normativa di attuazione del dettato costituzionale è tuttavia prevista nel disegno di legge sull'asilo *"Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo"*, approvato dal Senato il 5 novembre 1998 ed attualmente in discussione alla Commissione Affari Costituzionali della Camera.

Documenti

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA
Entrata in vigore il 1° gennaio 1948

Articolo 10
L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute.
La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.
Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.
Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

2. LA LEGGE 28 FEBBRAIO 1990 N. 39 : ARTICOLO 1 (*RIFUGIATI*)

1. Introduzione

Con la promulgazione della legge 39/90 (c.d. "Legge Martelli"), per la prima volta in Italia, vengono introdotte delle norme sui rifugiati, anche se compendiate in un unico articolo. Questa legge ha rappresentato il primo tentativo di disciplina organica in una materia i cui principali istituti (regimi dei visti, dei permessi di soggiorno e le espulsioni) erano in gran parte regolamentati con disposizioni amministrative e norme risalenti al Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931. Con l'introduzione della legge 40/1998 sono stati abrogati gli articoli 2 e seguenti della L. 39/90, dunque rimane in vigore solo l'art. 1, che disciplina il diritto di asilo, o più esattamente il riconoscimento dello status di rifugiato.

2. Ambito di applicazione

- ***Revoca della riserva geografica***

L'art.1, comma 1, dispone che *"dalla data di entrata in vigore del presente decreto, cessano nell'ordinamento interno gli effetti della dichiarazione di limitazione geografica posta dall'Italia al momento della sottoscrizione della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 28 luglio 1951..."*.
Con l'entrata in vigore della legge 39/90 la limitazione geografica posta dal Governo italiano all'atto della ratifica della Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati che escludeva dalla procedura di asilo i richiedenti asilo extraeuropei viene ritirata. In forza di tale "dichiarazione", i cittadini provenienti da Paesi extraeuropei non potevano ottenere in Italia il riconoscimento dello *status* di rifugiato. La determinazione del loro status era responsabilità esclusiva della Delegazione Acnur in Italia.
La richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato può essere presentata da stranieri di qualunque cittadinanza. La legge 39/90 non consente dunque più la distinzione fra rifugiati *de jure*, cioè gli europei riconosciuti "sotto convenzione" e rifugiati *"de facto"* (non europei), riconosciuti "sotto mandato" dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite.

- ***Conversione dello status***

La Legge 39/90 ha previsto, inoltre, che agli stranieri extraeuropei "sotto mandato" dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Acnur) alla data del 31 dicembre 1989 fosse data la possibilità di convertire il loro status in quello di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 purchè la richiesta fosse effettuata entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto (1° marzo 1990).

3. Ammissione alla procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato

È opportuno sottolineare che sia la nozione di rifugiato sia la condizione dello stesso restano disciplinate dalla Convenzione di Ginevra, con i limiti che essa comporta e con le conseguenze determinate da un orientamento restrittivo circa il riconoscimento dello status. Si tratta di norme dunque, essenzialmente procedurali, tese a regolamentare l'ingresso e le istanze di richiedenti asilo nella previsione di un massiccio afflusso di cittadini extraeuropei dopo il ritiro della limitazione geografica. La norma citata stabilisce dei parametri cui riferirsi per permettere (o meno) l'ingresso nel territorio italiano di individui che intendono chiedere la qualifica di rifugiato.

- **Condizioni ostative all'ingresso**

L'art.1, comma 4 della Legge 39/90 prevede le condizioni ostative all'ingresso da parte dello straniero che intende chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato, quando da riscontri obiettivi da parte della polizia di frontiera risulti che:

a) sia stato riconosciuto in altro Stato. In ogni caso non è consentito il respingimento verso uno degli Stati di cui all'articolo 7 comma 10;

L'art.7 comma 10 che prevede il divieto di respingimento diretto o indiretto in un Paese dove lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali è stato eliminato. Il principio di ***non-refoulement*** previsto dall'art.33 della Convenzione di Ginevra è stato ripreso nell'art.17, comma 1, della Legge 40/98 *(Divieti di espulsione e respingimento).*

b) provenga da uno Stato, diverso da quello di appartenenza, che abbia aderito alla Convenzione di Ginevra, nel quale abbia trascorso un periodo di soggiorno, non considerandosi tale il tempo necessario per il transito del relativo territorio sino alla frontiera italiana. In ogni caso, non è consentito il respingimento verso uno degli Stati di cui all'art.7 comma 10;

™ In base alla Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, firmata il 15 giugno 1990, anche il mero transito è considerato permanenza.

- Tra le verifiche da effettuare nella considerazione di questa clausola ostativa occorre valutare, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, che:

- il Paese dove ha soggiornato il richiedente asilo, non deve solo aver aderito alla Convenzione di Ginevra ma occorre sapere se tale Stato **offra effettivamente protezione** ai richiedenti asilo (es. ratifica con limitazione geografica);

- che venga **garantita l'ammissione ad una procedura di eleggibilità equa ed imparziale**;
- che **il richiedente asilo non sia oggetto di *refoulement* diretto o indiretto** verso un Paese dove possa essere soggetto a persecuzione.

Queste valutazioni sono state riprese nel **disegno di legge sull'asilo** dove è stata introdotta una clausola generale di salvaguardia in cui si indica chiaramente che si deve valutare se il richiedente asilo possa essere riammesso nel predetto Stato e non vi corra pericolo per la propria vita e libertà o di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti né corra pericolo di essere rinviato in un altro Stato ova possa essere sottoposto ad analoghi trattamenti. *(art.6, comma 6: Pre-esame)*

c) si trovi nelle condizioni previste dall'art.1, paragrafo F della Convenzione di Ginevra;

per cui le disposizioni della Convenzione non si applicheranno a quelle persone nei confronti delle quali si hanno serie ragioni per ritenere che abbiano commesso un grave crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità; che abbiano commesso un crimine grave di diritto comune al di fuori del paese di accoglimento e prima di esservi ammessi in qualità di rifugiati o che si siano rese colpevoli di azioni contrarie ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.

✓ L'applicazione delle **clausole di esclusione** è materia estremamente complicata, viste le gravi conseguenze che comporta per l'interessato. L'esame di tale clausola dovrebbe essere effettuato soltanto dalla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato e non come attualmente avviene, dalla Polizia di frontiera o dalle Questure. Peraltro tale clausola è stata inserita nel pre-esame del nuovo disegno di legge sull'asilo *(art.6, comma 4, paragrafo c)*.

A livello internazionale è prassi consolidata prendere in considerazione l'applicazione delle clausole di esclusione soltanto dopo aver stabilito che il richiedente potrebbe rientrare nelle clausole di inclusione in base all'art.1 A della Convenzione di Ginevra, che contiene la definizione del termine di rifugiato. Le clausole di esclusione devono essere comunque interpretate restrittivamente, tenuto conto delle gravi conseguenze che esse hanno per l'interessato.

d) sia stato condannato in Italia per uno dei delitti previsti dall'articolo 380, commi 1 e 2 del codice di procedura penale o risulti pericoloso per la sicurezza dello Stato, ovvero risulti appartenere ad associazioni di tipo mafioso o dedite al traffico di stupefacenti o ad organizzazioni terroristiche.

• È un'ulteriore clausola di esclusione non prevista dalla Convenzione di Ginevra.

L'art.380 del c.p.p. è un articolo che prevede anche reati non di estrema gravità. Considerando che in tale norma rientra, ad esempio, anche il reato di furto aggravato, le misure previste da questa clausola ostativa dovrebbero essere valutate caso per caso. Si dovrebbero considerare da un lato le esigenze di ordine pubblico e di sicurezza interna di uno Stato e dall'altro la gravità della persecuzione nella quale potrebbe incorrere il richiedente asilo in caso di rimpatrio forzato nel suo Paese di origine o di provenienza (principio di proporzionalità). Nella decisione di respingimento della domanda deve essere infatti ponderata l'attuale pericolosità per la sicurezza dello Stato del richiedente asilo e la gravità delle persecuzioni nelle quali potrebbe incorrere in caso di rimpatrio. Considerando che le valutazioni di questi casi comportano una specifica conoscenza della materia, dovrebbe essere la Commissione centrale a fare questo tipo di verifica, valutando prima le clausole di inclusione e poi quelle di esclusione. Questa clausola è stata purtroppo nuovamente introdotta nel disegno di legge sull'asilo (art. 6, comma 4, par. *e* e *f*), anche se sono stati proposti degli emendamenti che raccomandano di introdurre un meccanismo che accerti, caso per caso, la sussistenza della pericolosità sociale dei richiedenti asilo e di non escluderli a priori dall'ammissione alla procedura.

Avverso la decisione di respingimento è ammesso ricorso giurisdizionale *(art.1, comma 6)*. La norma non specifica quale è la giurisdizione competente. Trattandosi di atto amministrativo si presume che il ricorso vada presentato al TAR.

4. Assistenza

Ai richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza (l'accertamento è compiuto dalla Prefettura territorialmente competente, con possibilità di ricorso al Ministero dell'interno) è concesso un "contributo giornaliero di prima assistenza" pari a lire venticinquemila, limitato al periodo in cui permane lo stato di indigenza, ovvero fino a quando lo straniero non viene avviato ad un "centro di prima accoglienza" e comunque per un periodo non superiore a quarantacinque giorni *(cfr. decreto del Ministro dell'Interno 24 luglio 1990, n.237)*. Ritenuta la necessità di adeguare al mutato costo della vita l'importo del contributo giornaliero di prima assistenza è stato aumentato a lire trentaquattromila, sempre limitatamente al periodo in cui sussiste lo stato di indigenza e in ogni caso per non più di quarantacinque giorni *(decreto del Ministero dell'Interno, 24 giugno 1998, n.190)*.

Documenti

Decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 39
"Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato"

Articolo 1
Rifugiati

1. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto cessano nell'ordinamento interno gli effetti della dichiarazione di limitazione geografica e delle riserve di cui agli articoli 17 e 18 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata con legge 24 luglio 1954, n.722, poste dall'Italia all'atto della sottoscrizione della convenzione stessa. Il Governo provvede agli adempimenti necessari per il formale ritiro di tale limitazione e di tali riserve.
2. (...)
3. Agli stranieri extraeuropei "sotto mandato" dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Acnur) alla data del 31 dicembre 1989 è riconosciuto, su domanda da presentare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, asl Ministro dell'Interno, lo status di rifugiato. Tale riconoscimento non comporta l'erogazione dell'assistenza.
4. Non è consentito l'ingresso nel territorio dello Stato dello straniero che intende chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato quando, da riscontri obiettivi da parte della polizia di frontiera, risulti che il richiedente:
a) sia stato già riconosciuto rifugiato in altro Stato. In ogni caso non è consentito il respingimento verso uno degli Stati di cui all'art. 7, comma 10;
b) provenga da uno Stato, diverso da quello di appartenenza, che abbia aderito alla Convenzione di Ginevra, nel quale abbia trascorso un periodo di soggiorno, non considerandosi tale il tempo necessario per il transito del relativo territorio sino alla frontiera italiana. In ogni caso non è consentito il respingimento verso uno degli Stati di cui all'art.7, comma 10;
c) si trovi nelle condizioni previste dall'art.1, paragrafo F, della Convenzione di Ginevra;
d) sia stato condannato in Italia per uno dei delitti previsti dall'art. 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale o risulti pericoloso per la sicurezza dello Stato, ovvero risulti appartenente ad associazioni di tipo mafioso o dedite al traffico degli stupefacenti o ad organizzazioni terroristiche.
5. Salvo quanto previsto dal comma 3, lo straniero che intende entrare nel territorio dello Stato per essere riconosciuto rifugiato deve rivolgere istanza motivata e, in quanto possibile documentata all'ufficio di polizia di frontiera. Qualora si tratti di minori non accompagnati, viene data comunicazione della domanda al tribunale dei minori competente per territorio ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza. Qualora non ricorrano le ipotesi di cui al comma 4, lo straniero elegge domicilio nel territorio dello Stato. Il Questore territorialmente competente rilascia, dietro richiesta, un permesso di soggiorno temporaneo valido fino alla definizione della procedura di riconoscimento.
6. Avverso la decisione di repingimento presa in base ai commi 4 e 5 è ammesso ricorso giurisdizionale.

7. Fino alla emanazione della nuova disciplina dell'assistenza in materia di rifugiati, in sostituzione di ogni altra forma di intervento di prima assistenza prevista dalla normativa vigente, nei limiti delle disponibilità iscritte per lo scopo nel bilancio dello Stato, il Ministro dell'Interno è autorizzato a concedere, ai richiedenti lo status di rifugiato che abbia fatto ingresso in Italia dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, un contributo di prima assistenza per un periodo non superiore ai quarantacinque giorni. Tale contributo viene corrisposto a domanda, ai richiedenti di cui al comma 5 che risultino privi dei mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia.

....

Gli articoli 2 e seguenti sono stati abrogati dall'art.46 comma 1, *lett.e)* della Legge 6 marzo 1998, n. 40

3. IL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 15 MAGGIO 1990 N. 136: "REGOLAMENTO PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 1 CO. 2 DELLA LEGGE 28 FEBBRAIO 1990 N. 39, IN MATERIA DI RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO"

1. Presentazione della domanda di asilo

Il richiedente asilo rivolge istanza motivata e, in quanto possibile, documentata all'ufficio di polizia di frontiera o in Questura. Le autorità di polizia, non ricorrendo le condizioni ostative all'ingresso, ammette il richiedente alla procedura. Qualora si tratti di minori non accompagnati, viene data comunicazione della domanda al tribunale dei minori competente per territorio ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza. *(art.1, comma 5, Legge 39/90; art.1, comma 1, DPR 136/90).* Lo straniero ammesso in Italia come richiedente asilo – oppure, qualora già si trovi in territorio italiano, ammesso alla procedura di asilo – deve presentarsi alla Questura competente per territorio ai fini della verbalizzazione della domanda. La Questura competente (del luogo ove il predetto elegge domicilio) procede quindi alla verbalizzazione delle dichiarazioni dello straniero, al quale sarà rilasciato un "permesso di soggiorno temporaneo valido sino alla definizione della procedura" (*art.1, comma 2, DPR 136/90*), che non comprende tuttavia l'autorizzazione al lavoro. La verbalizzazione deve essere effettuata, ove necessario, in presenza di interpreti. Né la Polizia di frontiera né la Questura possono sindacare il contenuto dell'istanza e pertanto si devono limitare ad accoglierla per inoltrarla poi all'autorità competente alla quale spetta la decisione di merito.

2. Procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato

La materia riguardante la procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato è regolata dal DPR 136/90 che dà attuazione all'impegno assunto dal Governo italiano nel contesto della Legge 39/90 di "*....riordinare....gli organi e le procedure per l'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato*" *(art.1, comma 2).* La domanda di asilo, una volta verbalizzata dalla Questura, deve essere inviata entro 7 giorni alla Commissione centrale, istituita ai sensi della Legge Martelli e del DPR 136/90. La Commissione centrale convoca per l'audizione personale tutti gli interessati che, al momento della verbalizzazione, ne abbiano fatto richiesta. Il richiedente ha diritto ad esprimersi nella propria lingua e, ove questa non sia conosciuta da almeno un membro della Commissione, può esprimersi in lingua francese, inglese o spagnola. Se non conosce le predette lingue e, comunque, quando occorre, la Commissione nomina un interprete.

3. Composizione della Commissione

La domanda di asilo viene esaminata da una Commissione, nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, composta da funzionari del Ministero degli Affari esteri, del Ministero dell'Interno e da un rappresentante della delegazione in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, il quale partecipa con funzioni consultive. Essa è presieduta da un Prefetto e la sua sede è a Roma, dove si svolgono le riunioni della Commissione nonché le audizioni personali, le cosiddette "interviste di eleggibilità". Se necessario, come nel caso dell'emergenza albanese (marzo-giugno 1991) o ancora di quella curda (gennaio-marzo 1998) la Commissione è pronta a riunirsi fuori Roma. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può costituire più sezioni (della Commissione) anche per aree geografiche di provenienza dei richiedenti il riconoscimento. Tutti i richiedenti asilo hanno la possibilità di essere sentiti personalmente dalla Commissione, per esporre i motivi della loro domanda, con l'assistenza di interpreti qualificati *(art.3, comma 1)*. La Commissione, ove lo ritenga opportuno, può comunque disporre d'ufficio l'audizione del richiedente *(art.3, comma 2)*. La decisione "motivata" viene notificata per iscritto all'interessato tramite la Questura competente per territorio (*art.3, comma 3*).

La Commissione può decidere di:

- ✓ **riconoscere lo status di rifugiato**. In tal caso il rifugiato riceve dalla Commissione Centrale, tramite la Questura competente per territorio un certificato attestante il riconoscimento dello status di rifugiato *(art.4, comma 1)* e, grazie al possesso di detto certificato ottiene dalla stessa Questura il rilascio di "un permesso di soggiorno" nel territorio nazionale *(art. 4, comma 2)* valido per due anni, rinnovabile, comprensivo altresì del diritto al lavoro (subordinato o autonomo) e allo studio, un documento di viaggio della Convenzione di Ginevra ed altri diritti spettantigli per legge.
- ✓ adottare **un provvedimento di diniego.** Avverso la decisione di respingimento e di espulsione è ammesso ricorso giurisdizionale. I ricorsi si devono proporre entro 60 giorni al TAR (Tribunale amministrativo regionale) e in caso di appello, al Consiglio di Stato, così come disposto per i normali ricorsi amministrativi. La legge prevede inoltre che la persona espulsa dall'Italia non venga rinviata verso un Paese dove potrebbe subire persecuzioni (art.17, legge 40/98).

Il giudice amministrativo attualmente giudica sulla legittimità del provvedimento, mentre nel disegno di legge sull'asilo egli avrà competenza anche nel merito.

- ✓ **di emettere provvedimenti di diniego con raccomandazioni;** In tal caso nel provvedimento si raccomanda che vengano tenute in considerazione le disposizioni normative che permettono ai richiedenti asilo per i quali sussiste l'esigenza di protezione temporanea, di ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6 della Legge 40/98. Non essendo

tali raccomandazioni vincolanti per le autorità, le Questure italiane hanno applicato in maniera difforme tale segnalazione, in assenza di precise disposizioni da parte del Ministero dell'Interno a riguardo. Tale mancanza di chiarezza ha determinato una disparità di trattamento delle persone meritevoli di protezione umanitaria, che spesso sono state costrette a vivere in condizioni di irregolarità sul territorio.

Finalmente, in data 19.02.1999 è stata emanata una circolare da parte del Servizio Immigrazione e Polizia di frontiera del Ministero dell'Interno (rif. N. 300/C7227955/12/214/Sott. 5/ I^ Div.) la quale specifica che:

- la segnalazione da parte della Commissione centrale individua compiutamente l'ipotesi di

divieto di espulsione dello straniero sancita dall'art. 19 co.1 del decreto legislativo 286/98, costituendo quindi un valido presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, ai sensi dell'art. 5 comma 6 del DL 286/98, qualora non ravvisi gli elementi per il riconoscimento dello status di rifugiato, ma ritenga che, in base agli elementi obiettivi in suo possesso, un rimpatrio possa costituire un pericolo. La circolare specifica inoltre che in questi casi è inadeguato il riferimento all'art. 20 poiché esso richiama "misure di protezione temporanea" che vengono adottate con opportuni decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in casi di afflussi massicci.

- **Nel disegno di legge sull'asilo** qualora venga presentato ricorso al TAR contro la decisione della Commissione Centrale, è consentito all'interessato richiedere un permesso di soggiorno per motivi di giustizia. Se il Tar non prenderà una decisione entro 6 mesi, il ricorrente avrà diritto a svolgere attività lavorativa fino alla definizione del ricorso di fronte al predetto tribunale. In caso di appello al Consiglio di Stato il ricorso, invece, non avrà effetto sospensivo, per cui se non avrà lasciato il territorio entro 15 giorni dalla intimazione notificatagli dalla Questura, il ricorrente verrà rimpatriato coattivamente.

- Nel **disegno di legge sull'asilo** si prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per impossibilità temporanea al rimpatrio, valido per un anno, rinnovabile, con diritto allo studio e al lavoro. La Commissione può nominare personale specializzato per lo svolgimento di un pre-colloquio volto a garantire una idonea assistenza sotto il profilo psicologico ed emotivo prevedendo l'eventuale presenza del medico durante l'audizione del richiedente asilo. Ciò sarebbe quanto mai auspicabile nel caso delle persone che hanno subito violenze e torture.

Documenti

Decreto-legge 30 dicembre 1989, n.416, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 39

Articolo 1
(Rifugiati)

2. Al fine di garantire l'efficace attuazione della norma di cui al comma 1, il Governo provvede ai sensi dell'art.17 della legge 23 agosto 1988, n.400, a riordinare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi e le procedure per l'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato, nel rispetto di quanto disposto nel comma 1.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 15 MAGGIO 1990, N.136

Articolo 1
1.Ai fini della procedura di cui al presente regolamento, l'ufficio di polizia di frontiera, ricevuta l'istanza volta al riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 1, comma 5, del DL 30 dicembre 1989, n.416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 dicembre 1990, n.39, qualora non ricorra alcuna delle cause ostative di cui al comma 4 dello stesso art.1, invita il richiedente ad eleggere domicilio ed a recarsi presso la questura competente per territorio e trasmette alla stessa l'istanza ricevuta. In caso di indigenti si provvede con foglio di viaggio.
2. La questura raccoglie i dati sull'identità del richiedente la qualifica di rifugiato e i documenti prodotti o comunque acquisiti anche d'ufficio, redige un verbale delle dichiarazioni dell'interessato e, sempre che non risultino i motivi ostativi di cui all'art.1, comma 4, del decreto-legge sopra richiamato, invia entro sette giorni tutta la documentazione istruttoria alla Commissione di cui all'art.2, rilasciando al richiedente un permesso di soggiorno temporaneo valido sino alla definizione della procedura.

Articolo 2
1. La Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta congiunta del Ministri dell'Interno e degli affari esteri. Essa è presieduta da un prefetto ed è composta da un funzionario dirigente in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un funzionario del Ministero degli Affari esteri con qualifica non inferiore a consigliere di legazione, da due funzionari del Ministero dell'Interno, di cui uno appartenente al Dipartimento della pubblica sicurezza ed uno alla direzione generale dei servizi civili, con qualifica non inferiore a primo dirigente o equiparata. Alle riunioni della Commissione partecipa, con funzioni consultive, un rappresentante del Delegato in Italia dell'Alto Commissariato delle nazioni Unite per i rifugiati.

Articolo 3
1. Il richiedente lo status di rifugiato, ove lo richieda, deve essere sentito personalmente dalla Commissione. Il richiedente ha diritto ad esprimersi nella propria lingua e, ove questa non sia conosciuta da almeno un membro della Commissione, ha diritto ad esprimersi in lingua francese o inglese o spagnola. Se non conosce le predette lingue e, comunque, quando occorra la Commissione nomina un interprete.

2. La Commissione può altresì, ove lo ritenga opportuno, disporre d'ufficio l'audizione del richiedente con le garanzie di cui al comma 1.

Articolo 4

1. Allo straniero cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiato la Commissione rilascia apposito certificato.

2. Il questore rilascia allo straniero in possesso di detto certificato un permesso di soggiorno nel territorio nazionale.

Articolo 5

1. Il richiedente al quale non sia riconosciuto dalla Commissione centrale di cui all'art.2 lo status di rifugiato deve lasciare il territorio dello Stato, nel rispetto dei limiti di cui all'art.7, comma 6, del dl 416/1989, convertito, con modificazioni, dalla legge 39/90, salvo che venga ad esso concesso un permesso di soggiorno ad altro titolo.

4. GLI STRUMENTI CONCERNENTI LA PROTEZIONE TEMPORANEA E IL SOGGIORNO UMANITARIO

1. Introduzione

Le situazioni politiche determinatesi negli anni passati in Albania, Jugoslavia e Somalia hanno inciso, e continuano ad incidere in modo significativo sul riconoscimento dello status e su valutazioni, di carattere generale, relative al diritto di asilo nel nostro ordinamento. I recenti avvenimenti confermano la necessità di revisione della Convenzione di Ginevra richiedendo una nuova disciplina internazionale, o quantomeno, ove l'ampio consenso su base universale non sia perseguibile, una disciplina "regionale" europea o comunitaria. L'art.1 della legge 39/90, riguardante i "rifugiati" infatti si è rilevato ben presto inadeguato, facendo riferimento solo alla suddetta Convenzione che prevede il riconoscimento dello status di rifugiato a livello individuale e personale e nulla dispone invece per coloro che fuggono dal Paese di origine o di provenienza a causa della guerra civile, conflitti fra Stati, gravi turbamenti dell'ordine pubblico e massicce violazioni dei diritti umani. Il governo italiano trovandosi impreparato ad affrontare flussi consistenti di persone ha dovuto adottare di volta in volta misure *ad hoc*, nei confronti:

- degli albanesi
- degli ex-yugoslavi
- dei somali

Non sono mai state introdotte normative analoghe per altri gruppi nazionali, come per esempio algerini, liberiani, tamil, ruandesi, burundesi, curdi turchi e iracheni. A causa dell'interpretazione restrittiva della Convenzione di Ginevra e in presenza di un vuoto legislativo, queste persone non potendo beneficiare di alcuna protezione, sono costrette a vivere irregolarmente nel territorio nazionale.

In Italia i rifugiati *"di fatto"* hanno trovato una forma di riconoscimento con il **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 1993** *("definizione dei flussi programmati dei cittadini stranieri extracomunitari per l'anno 1994"*) che all'articolo 2 prevede che "i Ministeri dell'Interno e del Lavoro, d'intesa con il Ministero degli Esteri, potranno stabilire in via amministrativa il rilascio di un **permesso temporaneo di soggiorno**" estensibile anche all'"attività lavorativa e di studio, a stranieri di cui il Governo abbia deciso l'accoglimento temporaneo in Italia per ragioni umanitarie".

2. Regime di protezione temporanea

Nel luglio del 1992, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha sollecitato gli Stati a concedere la protezione temporanea ai richiedenti asilo

dell'ex-Yugoslavia, fino a quando la guerra fosse terminata e fossero in grado di tornare nel loro paese in condizioni di sicurezza e dignità.
Come lo stesso nome indica, la protezione temporanea non va prolungata indefinitamente. La protezione dei rifugiati è sempre limitata nel tempo e la durata della protezione richiesta dipende da una serie di fattori imprevedibili. Il delicatissimo tema del progressivo superamento della protezione umanitaria verso gli sfollati conseguente alla fine dell'emergenza bellica deve essere affrontato tenendo conto di alcune priorità, ossia la necessità di evitare di porre in atto una cessazione indiscriminata dell'attuale protezione umanitaria, prevedendo invece dei meccanismi di progressivo superamento delle misure straordinarie di accoglienza; la necessità di tutelare i gruppi vulnerabili di sfollati che non possono affatto o in tempi brevi, fare rientro nei paesi di provenienza; la necessità di tenere in debito conto il processo di integrazione nella società italiana realizzata da un ingente numero di sfollati; la necessità di favorire la riunificazione familiare degli sfollati. Le persone non dovrebbero essere costrette a tornare in località in cui possano incorrere in pericoli per la loro vita o la loro libertà, in cui continuano a verificarsi violenze e violazioni dei diritti umani, e in cui non tutte le necessità della vita possono essere soddisfatte.
L'accoglienza in Italia degli sfollati dell'ex-Yugoslavia è avvenuta in forza di una disposizione di legge a carattere straordinario. Ciò ha consentito per la prima volta nel nostro Paese di superare, almeno parzialmente, l'angusta logica degli interventi amministrativi *ad hoc* che avevano caratterizzato l'intervento umanitario di accoglienza verso altre situazioni, ponendo in qualche modo le basi per la piena introduzione nell'ordinamento italiano di uno **status di asilo umanitario** giuridicamente definito ed articolato.

- **Status umanitario**: si tratta dell'insieme di norme che garantiscono la protezione più o meno temporanea di stranieri che per mancanza di requisiti non possono (o non vogliono) essere riconosciuti rifugiati e che tuttavia non possono essere espulsi per motivi di sicurezza personale (v. art. 3, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950; art. 3, Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani e degradanti del 10 dicembre 1984). In Italia fino ad ora ***lo status umanitario*** è stato riservato a gruppi particolari sulla base di apposite normative *ad hoc*.

L'art. 20 della DL 286/98 *(Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali)* richiama invece le **"misure di protezione temporanea"** che vengono adottate con opportuni decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in casi di afflussi massicci. Esso riprende l'art.18 della Legge 39/90, nei cui decreti di attuazione in materia di programmazione dei flussi di immigrazione relativi agli anni 1993,1994 e 1996 era stata prevista, con motivazioni diverse, la possibilità di favorire l'accoglienza temporanea di stranieri sfollati, essenzialmente in conseguenza di eventi bellici, mediante la concessione di permessi di soggiorno anche abilitanti allo svolgimento di attività di lavoro e di studio.

La protezione temporanea costituisce uno strumento che concilia le esigenze di protezione degli individui con gli interessi degli Stati che li ospitano. Essa ha esonerato gli Stati dalla necessità di esaminare molte migliaia di singole domande di asilo, evitando che le stesse rimanessero bloccate per lungo tempo in attesa di una decisione in merito e ha consentito loro di adottare una politica dell'asilo più generosa di quanto, diversamente, non sarebbe probabilmente avvenuto.

3. Legislazione speciale per gruppi nazionali

- **Ex-jugoslavi**

L'Italia si è dotata di una legislazione straordinaria per poter affrontare il delicatissimo problema dell'accoglienza sul territorio dei rifugiati *di fatto* provenienti dall'ex-Yugoslavia. Il caposaldo di tale legislazione è la **legge 24 settembre 1992 n. 390**. In base a tale normativa straordinaria il diritto ad essere ammessi sul territorio italiano valeva per gli sfollati provenienti dalle repubbliche sorte nei territori dell'ex-Yugoslavia *(art. 1)*. L'accoglienza di uno sfollato non era soggetta pertanto ad alcuna limitazione geografica o alla distinzione tra zone di guerra e zone "sicure", né era legata al riconoscimento diplomatico dei nuovi Stati nati di diritto o semplicemente di fatto dalla dissoluzione della Yugoslavia. Ad essa hanno fatto seguito alcune rilevanti circolari attuative emanate dal Ministero dell'Interno e soprattutto la **Direttiva sul controllo degli ingressi degli sfollati**, emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 14 aprile 1994, la quale stabilisce i criteri per la definizione della condizione di "sfollato", ai fini dell'applicazione della L. 390/92 *("È considerato sfollato chi "è stato costretto ad abbandonare il luogo di abituale residenza e i propri beni" a seguito degli eventi bellici e di disordini)*. Questa definizione è notevolmente estensiva: infatti in essa si comprendeva non solamente coloro che fuggivano da una situazione di violenza bellica diretta, ma anche coloro che erano costretti alla fuga perchè colpiti da " gravi forme di discriminazione in base all'appartenenza ad una comunità etnica o religiosa".

- **Somali**

A favore dei cittadini somali privi del riconoscimento dello status di rifugiato era stato disposto con **Decreto del Ministro degli Affari Esteri (9 settembre 1992)**, il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo della durata massima di un anno per motivi di lavoro o di studio, rinnovabile finchè fossero perdurate le condizioni di impedimento al rimpatrio. Il decreto riconosceva nella motivazione l'impossibilità per i cittadini somali di rientrare nel paese d'origine, considerata la situazione interna. Tali disposizioni sono state però recentemente abrogate dal **Decreto emanato il 1° febbraio 1999 del MAE**: "*Nuove disposizioni in materia di ingresso e di soggiorno dei cittadini somali in Italia*" il quale non ha ritenuto più attuale il carattere di eccezionalità che ha determinato la disciplina del citato decreto ministeriale.

- **Albanesi**

Il trattamento legale particolare a favore di cittadini **albanesi** non si fondava esplicitamente sulla considerazione della situazione interna nel paese d'origine - diversamente dai provvedimenti in favore dei somali ed ex-yugoslavi - ma è stato emesso per far fronte a una situazione che riguardava l'ordine pubblico in Italia. L'emergenza albanese del 1997 è stata affrontata in termini pratici con il **decreto legge 20 marzo 1997, n. 60** recante *"Interventi straordinari per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari provenienti dall'Albania"* il quale, nel quadro delle misure di protezione temporanea ha disposto il rilascio di un nulla osta provvisorio di ingresso e soggiorno in territorio nazionale, valido per sessanta giorni e prorogabile fino a 90; il nulla osta doveva essere revocato al cessare delle condizioni di emergenza che ne erano il presupposto. A questo decreto legge hanno fatto seguito alcune rilevanti circolari e direttive tra cui la **la Direttiva 18 giugno 1997** in materia di assistenza ai cittadini albanesi da rimpatriare, con la quale si è stabilito un programma di rimpatri volontari da attuarsi a cura dei Prefetti delle province interessate la cui conclusione era prevista entro il 31 agosto 1997, prorogato poi fino al 30 novembre 1997 e la **Direttiva del 31 agosto 1997** del Presidente del Consiglio dei Ministri, che sostituisce quella del 18 giugno 1997, che prevedeva l'immediato allontanamento dal territorio nazionale - tramite l'adozione dei provvedimenti di espulsione - dei cittadini albanesi, entrati in Italia dopo il 1° marzo 1997, privi di nulla osta provvisorio e di quelli che si erano allontanati arbitrariamente e resi irreperibili presso i centri di accoglienza.
L'emergenza albanese si conclude con l'ultima **Direttiva Prodi del Consiglio dei Ministri** che decretava che gli albanesi entrati in Italia dopo il 1° marzo 1997 sarebbero stati avviati alle operazioni di rimpatrio da attuarsi a cura dei Prefetti delle province interessate a partire dal 30 novembre 1997, data che doveva segnare anche la chiusura dei centri di accoglienza. Esclusi da questi rimpatri erano solamente i cittadini albanesi che avevano già ottenuto o stavano per ottenere un permesso di soggiorno secondo le vigenti disposizioni legislative e quindi: per ricongiungimento familiare con coniuge regolarmente residente sul territorio italiano; per cure mediche, per attesa della decisione da parte della Commissione Centrale sulla propria domanda di asilo; per concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari. A queste categorie veniva aggiunta anche la possibilità di rimanere sul territorio se si era in grado di dimostrare la possibilità di un'occupazione lavorativa garantita da un'espressa richiesta del datore di lavoro.

4. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 agosto 1998

La direttiva pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'8 agosto 1998 "*Disposizioni per l'adeguamento di alcune tipologie di permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari alla normativa introdotta con la legge 6 marzo 1998, n.40, recante la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*" incide direttamente sulla situazione degli **stranieri in possesso di permessi di soggiorno per motivi umanitari (o "straordinari,** secondo un'altra dicitura

utilizzata). Si tratta infatti della nuova regolamentazione di situazioni già esistenti. instauratesi nel passato, per le quali lo straniero **alla data dell'8 agosto 1998 è presente regolarmente sul territorio** con un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Questa direttiva considera la necessità di adeguare alle disposizioni della nuova legge sull'immigrazione del 6 marzo 1998, n.40 i vari permessi di soggiorno che sono stati rilasciati, **prima** dell'8 agosto 1998. Coloro che hanno diritto ai nuovi permessi di soggiorno sono:

- ✓ **i cittadini delle repubbliche dell'ex-Yugoslavia** che hanno un permesso di soggiorno valido per motivi umanitari/straordinari secondo la **legge 24 settembre 1992, n. 390** sugli *"Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle repubbliche sorte nei territori dell'ex-Yugoslavia"*;
- ✓ **i cittadini somali** privi del riconoscimento dello status di rifugiato. che hanno un permesso temporaneo di soggiorno per motivi di lavoro o di studio di un anno rinnovabile in base al **Decreto del Ministro degli Affari esteri del 9 settembre 1992** (abrogato a partire dalla data del 1° febbraio 1999);
- ✓ **i cittadini albanesi entrati in Italia tra il marzo ed il giugno 1997** che avevano avuto un nulla osta provvisorio di ingresso e soggiorno in Italia in base al Decreto Legge 20 marzo 1997, n.60 convertito nella **legge 19 maggio 1997, n.128** e che sono rimasti in Itali con un permesso di soggiorno valido;
- ✓ **i cittadini stranieri di ogni nazionalità** che hanno un permesso di soggiorno valido per motivi umanitari/straordinari ai sensi dell'**"art. 5, comma 6, della Legge 40/98".**

• Nel disegno di legge in materia di asilo pur mancando una definizione della "protezione umanitaria" è prevista la possibilità di ammettere stranieri in seguito all'adozione di "misure straordinarie di accoglienza temporanea" richieste da "conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità". Una volta cessate le misure di carattere generale, la Commissione Centrale. qualora accerti la mancanza dei presupposti necessari per il riconoscimento del diritto di asilo e tuttavia rilevi l'inopportunità del rinivio del richiedente nel Paese di origine o di abituale residenza per gravi e fondati motivi di carattere umanitario. può decidere il rilascio di un provvedimento di "impossibilità temporanea al rimpatrio". Tale provvedimento dà titolo ad una autorizzazione al soggiorno, è valido un anno ed è esteso al lavoro e allo studio. rinnovabile per lo stesso periodo qualora la Commissione Centrale accerti la permanenza delle condizioni di impossibilità al rimpatrio con riferimento al caso concreto.

Documenti

Decreto-legislativo 25 luglio 1998, n.286
"Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"

Articolo 20
(Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali)
1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli Affari Esteri, dell'Interno, per la Solidarietà sociale, e con gli altri ministri eventualmente interessati, sono stabilite nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'art.45 (Fondo nazionale per le politiche migratorie), le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente Testo Unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasioni di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea.
2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato riferiscono annualmente al parlamento sull'attuazione delle misure adottate.

Disegno di legge sull'asilo
"Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo"

Articolo 9
(Decisione di impossibilità temporanea al rimpatrio)
1. La Commissione Centrale, qualora accerti la mancanza dei presupposti necessari per il riconoscimento del diritto di asilo e tuttavia rilevi, anche sulla base di elementi comunicati dalla competente rappresentanza diplomatica, l'inopportunità del rinvio del richiedente nel Paese di origine o di abituale residenza per gravi e fondati timori di carattere umanitario, può decidere che sussiste l'impossibilità temporanea al rimpatrio.
2. Il provvedimento di impossibilità temporanea al rimpatrio dà titolo ad una autorizzazione al soggiorno per il medesimo motivo, della durata di un anno, esteso al lavoro e allo studio, rinnovabile per lo stesso periodo qualora la Commissione centrale accerti la permanenza delle condizioni di impossibilità al rimpatrio con riferimento al caso concreto. Trascorsi 5 anni dal rilascio del pds di cui al presente comma, il titolare può ottenere il rilascio della carta di soggiorno e gode degli stessi diritti previsti previsti dall'art.15 per lo straniero che abbia ottenuto il riconoscimento del diritto di asilo e delle misure di assistenza ed integrazione di cui all'art.16.
3. Qualora in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità, verificatisi in paesi non appartenenti all'Unione europea, siano state adottate misure straordinarie di accoglienza temporanea, alla cessazione di dette misure coloro che ne hanno beneficiato possono richiedere con istanza individuale, ricorrendone i presupposti, il riconoscimento del diritto di asilo. A tal fine si procede al pre-esame della domanda presentata dagli interessati alla Questura competente per territorio con le modalità previste dall'art.6. Ai richiedenti che non abbiano ottenuto il riconoscimento può essere concesso, in presenza delle condizioni di cui al comma 1, il provvedimento di impossibilità temporanea al rimpatrio previsto dal comma 2.

5. IL RECENTE DISEGNO DI LEGGE SULL'ASILO: "NORME IN MATERIA DI PROTEZIONE UMANITARIA E DI DIRITTO DI ASILO"

1. Introduzione

Il disegno di legge è stato approvato dal Senato della Repubblica il 5 novembre 1998 ed è attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati. Per la prima volta vengono affrontati in modo organico, i vari aspetti della complessa materia della tutela giuridica e dell'assistenza dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Sarebbe stato auspicabile che tale normativa fosse stata approvata più o meno contestualmente alla nuova legge sull'immigrazione, come era nelle intenzioni del legislatore, se non altro per evitare le conseguenze negative di una *vacatio legis*.

2. Ambito di applicazione della legge (art.1)

- diritto di asilo
- protezione umanitaria

Nel disegno di legge sull'asilo manca una definizione della "protezione umanitaria". Si parla solo di **"impossibilità temporanea al rimpatrio"** e non si prevede nulla riguardo al diritto a chiedere la protezione umanitaria: è la Commissione Centrale ad avere competenza esclusiva ad accertare la sussistenza dell'inopportunità del rinvio nel Paese di origine e quindi a dichiarare l'impossibilità al rimpatrio. Il provvedimento di impossibilità temporanea al rimpatrio dà titolo ad una autorizzazione al soggiorno per il medesimo motivo, della durata di un anno, esteso al lavoro e allo studio, rinnovabile per lo stesso periodo qualora la Commissione Centrale accerti la permanenza delle condizioni di impossibilità al rimpatrio con riferimento al caso concreto.

2.1 Titolari del diritto di asilo (art.2)

- riconoscimento ex Convenzione di Ginevra del 1951 (tra le clausole di inclusione sono stati aggiunti i motivi di sesso ed appartenenza ad un gruppo etnico);
- riconoscimento ex art.10, comma 3, Costituzione italiana (con limitazione del dettato costituzionale).

3. Aspetti innovativi

Il disegno di legge sull'asilo affronta in modo organico i vari aspetti della complessa materia della tutela giuridica e dell'assistenza dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

- Separazione della materia dell'asilo da quella sull'immigrazione.
- Previsione di uno status umanitario per i richiedenti asilo che non vengono riconosciuti rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, ma che necessitano, nondimeno, di una protezione contro un eventuale rinvio nel paese d'origine.
- Introduzione di alcuni meccanismi atti a migliorare la tutela dei richiedenti asilo nelle varie fasi della procedura di ammissione e di riconoscimento dello status di rifugiato, nonché il relativo coinvolgimento dell'Acnur e di organismi non governativi.
- Facilitazioni previste per le procedure di ricongiungimento familiare di rifugiati.
- Misure per agevolare l'integrazione dei rifugiati e delle loro famiglie.

Presentazione della domanda di asilo (art.4)

- Le donne richiedenti asilo possono avvalersi dell'assistenza adeguata e specifica da parte di personale appartenente al loro sesso;
- Avvocato di fiducia per la presentazione della domanda;
- Presenza rappresentanti Acnur e/o organismi non governativi di tutela al fine di prestare informazioni ed assistenza;
- Diritto a ricevere copia della domanda di asilo e verbale.

La domanda di asilo è presentata al posto di frontiera ovvero alla Questura. Il richiedente asilo presenta la richiesta in forma scritta o mediante dichiarazione orale, verbalizzata dall'autorità che la riceve. Ha diritto di essere assistito e di ottenere informazioni in lingua a lui comprensibile.

Pre-esame (art.6)

La domanda di asilo è soggetta ad un pre-esame, volto ad accertare preliminarmente se l'Italia sia lo Stato competente per l'esame della domanda in applicazione delle convenzioni internazionali cui l'Italia aderisce e, in tal caso, se la domanda sia ammissibile e, in caso affermativo, se la domanda sia non manifestamente infondata.
Il pre-esame è svolto nei due giorni successivi alla presentazione della domanda.
presso i posti di frontiera o presso le Questure individuate tramite decreto dal Ministero dell'Interno.

- È prevista la figura di un interprete (che invece manca nella disposizione che disciplina la presentazione della domanda di asilo);

- Clausole di inamissibilità della domanda:

Inamissibilità:

- già riconosciuto rifugiato in un altro Stato
- proviene da uno Stato che ha aderito alla Convenzione di Ginevra (se vi ha trascorso un periodo di soggiorno);
- condannato per un crimine contro la pace o contro l'umanità o crimine di guerra (art. 1 F Convenzione di Ginevra);
- perseguito da un tribunale internazionale istituito sulla base di accordi internazionali cui l'Italia aderisce;
- condannato in Italia per uno dei delitti previsti dall'art.380 del codice di procedura penale.

L'inamissibilità non opera quando: ✓ impossibilità ad essere riammesso nello Stato di provenienza ✓ ⇑ pregiudizio per la propria vita e per la libertà personale o pericolo di incorrere in trattamenti inumani o degradanti ovvero rischi di essere rinviato in un altro Stato dove potrebbe essere esposto ad analoghe situazioni di pericolo.

- Clausole di manifesta infondatezza della domanda:

Manifestamente infondata

- i motivi della domanda non rientrano tra quelli che sono a fondamento del diritto di asilo;
- dichiarazione o elementi della domanda sono del tutto inconsistenti, generici e privi di sostanza;
- domanda chiaramente strumentale in quanto avanzata, senza giustificato motivo. successivamente ad un provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale ovvero al fine di evitare l'adozione di tale provvedimento;

Se pre-esame positivo	Se pre-esame negativo
✓ Commissione centrale di eleggibilità	✓ respingimento immediato
	✓ ricorso al TAR entro 30 giorni. anche tramite rappresentanza diplomatica

- Introduzione clausola di salvaguardia – *non refoulement*. con riferimento sia alle ipotesi di inamissibilità che di manifesta infondatezza della domanda di asilo.

Esame della domanda (art. 7)

- Presenza di personale specializzato in sede di audizione a tutela dei richiedenti asilo che
abbiano dichiarato di aver subito violenza;
- Presenza durante l'audizione di una persona di fiducia del richiedente asilo;
- Diritto ad una copia del verbale dell'audizione e della documentazione prodotta.

Per i procedimenti che coinvolgono minori non accompagnati richiedenti asilo si prevede la presenza del tutore "in ogni fase del procedimento". Considerando che la procedura di asilo resta sospesa in attesa che le autorità competenti nominino un tutore, i tempi rischiano di allungarsi notevolmente a dispetto della previsione di un canale preferenziale delle domande di asilo presentate da minori non accompagnati.

Ricorsi (art.10)

- La presentazione del ricorso avverso il provvedimento di diniego "consente" al richiedente asilo di chiedere un permesso di soggiorno per motivi di giustizia.
- Dopo sei mesi di pendenza del giudizio innanzi al TAR il permesso di soggiorno dà diritto al lavoro;
- Il giudice amministrativo ha giurisdizione esclusiva estesa al merito.

Riconoscimento del diritto di asilo, permesso di soggiorno e documento di viaggio (art.11)

- Durata quinquennale del permesso di soggiorno e del documento di viaggio.

Rinnovo del permesso di soggiorno (art.12)

- Conversione del permesso di soggiorno per asilo in carta di soggiorno

  L'interessato, sei mesi prima della scadenza del permesso di soggiorno per asilo, richiede alla Commissione Centrale una deliberazione di accertamento della permanenza del diritto
  di asilo. Qualora la Commissione centrale si esprima in senso favorevole la Questura rilascia, su richiesta, la carta di soggiorno di durata quinquennale.

Misure di assistenza per i richiedenti asilo (art.14)

- Previsione delle spese di viaggio e di alloggio per recarsi in audizione a carico dello Stato;

Diritti del titolare del diritto di asilo (art. 15)

- Ricongiungimento familiare nei modi previsti per il familiare straniero di cittadino italiano. Tale diritto è esteso anche ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari;
- Accesso agli studi di ogni ordine e grado, borse di studio a parità di condizione con i cittadini;
- Equiparazione ai cittadini italiani per lavoro autonomo, subordinato e albi professionali,
- Equiparazione ai cittadini comunitari per l'accesso al pubblico impiego.

2. Limiti

Presentazione domanda di asilo (art.4)

- Non è prevista la figura dell'interprete ma di persona a conoscenza della lingua del richiedente asilo o di una lingua di maggior uso internazionale

→ rischio legato al coinvolgimento del personale delle compagnie di navigazione o persone non qualificate e affidabili

Pre-esame (art.6)

- La verifica della competenza ex Dublino non appare fattibile in questa fase per i tempi lunghi della procedura (fino a sei mesi) → pre-esame non proseguibile

- I tempi della procedura Dublino sono normalmente molto lunghi. Il formulario deve essere inviato all'Unità Dublino, presso il Ministero dell'Interno, la quale deve vagliare le prove e le dichiarazioni degli interessati, contattare gli altri Stati che a loro volta devono studiare la documentazione e poi decidere e comunicare le decisioni relative a questi casi.

- Le ipotesi di manifesta infondatezza previste ai punti c) e d) conferiscono eccessiva discrezionalità.
- Il ricorso al TAR avverso la decisione negativa del pre-esame non sospende l'esecuzione del provvedimento di respingimento o di espulsione che è immediatamente esecutivo.
- La previsione della possibilità di presentare ricorso per il tramite delle nostre rappresentanze diplomatiche o consolari nel Paese di origine del richiedente asilo, oltre a non essere praticabile, è anche rischiosa, perché presuppone la notifica di atti che contengono dati sensibili e individuano l'interessato come "richiedente asilo" (cfr. personale locale delle rappresentanze diplomatiche e/o consolari).

Verifica permanenza del diritto di asilo (art.12)

- Ogni cinque anni la Commissione Centrale verifica ex novo la permanenza delle condizioni della permanenza del diritto di asilo.

6. La giurisprudenza italiana in materia di asilo

1. Introduzione

Nell'ultimo decennio e, in particolare dopo l'entrata in vigore della legge 28 febbraio 1990, n. 39, sulla materia dell'asilo si è sviluppata una giurisprudenza che, seppur non copiosa, ha ormai creato alcuni capisaldi interpretativi. Operarne una rassegna è un'operazione di qualche difficoltà, in quanto si tratta in massima parte di sentenze non pubblicate. È stato tuttavia possibile delineare talune tendenze giurisdizionali che andranno ulteriormente arricchite in futuro.

2. Premessa terminologica

Il termine "asilo" può far riferimento in realtà a tre diverse nozioni:

- quella indicata dall'art.10, comma 3, della Costituzione, che prevede che "*lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge*";
- la nozione di rifugiato ex Convenzione di Ginevra (ripresa dalla Legge 39/90), cioè chi "*temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il motivo di cui sopra*";
- La nozione di c.d. rifugiato *de facto*, cioè colui la cui domanda di asilo sia motivata da una situazione di guerra, di guerra civile, di grave turbamento dell'ordine pubblico o di violazioni estese dei diritti dell'uomo nel proprio Paese di origine.

Le tre accezioni possono in alcuni casi sovrapporsi.

3. Giurisprudenza sull'asilo ex art.10 Costituzione

Per quanto riguarda la nozione di asilo indicata all'art.10 della Costituzione, più ampia rispetto a quella contenuta nella Convenzione di Ginevra, si è sviluppata in passato - prima della sentenza [Sezioni Unite] della Cassazione n. 4674/97 - una giurisprudenza che:

- in alcuni casi, ha negato il carattere immediatamente precettivo della norma, basandosi sull'assunto che una legge attuativa non è mai stata approvata dal Parlamento (TAR Lazio 1620/97, TAR Lazio 1722/97);
- in altri casi, sempre facendo riferimento alla necessità di attuazione normativa del disposto costituzionale, ha ritenuto che la c.d. legge Martelli costituisse la legge attuativa ed ha perciò ridotto la nozione di asilante ex art. 10 della Costituzione alla nozione di rifugiato ex legge Martelli (TAR Lazio 620/92, 526/93; contra TAR Lazio 1456/94);
- infine, si è sviluppata una giurisprudenza che distingue nettamente la nozione di asilante da quella di rifugiato e assegna un valore precettivo al disposto costituzionale (Cass. Sez. Unite, sentenza 4674/97, CdS 405/98, TAR FVG 532/91, 535/91, 15/92, 91,92,92/92, 93,/92, 410/92).

In ogni caso, il principio contenuto nell'art.10 della Costituzione è stato ritenuto offrire un criterio interpretativo alla luce del quale risolvere situazioni dubbie (TAR Lazio 690/92).

3.1 Giurisprudenza sui rifugiati de facto

Una questione aperta, anche sul piano delle proposte di legge, è quella della protezione dei c.d. "rifugati di fatto". In base all'art.7 commi 6 e 10 della legge Martelli i rifugiati *de facto* non potevano essere espulsi verso il Paese di origine e non lo possono essere tuttora ai sensi dell'art. 17, comma 1 della Legge 40/98. La Legge 39/90 fa riferimento soltanto alla suddetta Convenzione di Ginevra e nulla prevede per i cosiddetti rifugiati de facto. La Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, nell'esaminare le domande proposte da tali persone si limitava a non riconoscergli lo status di rifugiato. Nonostante lo stato indiscusso di guerra civile e di critica insicurezza esistente nel loro Paese di origine, queste persone sono state costrette a vivere irregolarmente in Italia con il rischio di essere espulsi in qualsiasi momento. Tuttavia, negli ultimi anni la Commissione Centrale nell'emettere taluni provvedimenti di diniego, nei confronti di tale categoria di rifugiati, ha inserito una "raccomandazione", con effetto non vincolante, rivolta alle autorità competenti, affinchè queste rilasciassero un permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base del disposto dell'art. 7, comma 10 e di cui ai commi 12 *bis* e 12 *ter* dell'art. 4, della Legge 39/90, cisì come modificate dall'art. 14 della legge del 30.09.1993, n. 388 "di ratifica della Convenzione di Schengen".
Sul punto si è sviluppata una giurisprudenza (LAZ 1430/95, LAZ 442/93, CdS 881/94, LIG 46/93) che, confermando l'orientamento della Commissione Centrale, ha ritenuto legittimo il diniego dello status a chi fugga dalla guerra civile. La sentenza del Consiglio di Stato menzionata ha inoltre escluso che in casi del genere possa farsi riferimento alla protezione ex art. 10 Costituzione. Tuttavia, in merito alla segnalazione del disposto di cui all'art. 7 comma 10 da parte della Commissione centrale, il Tar Lazio 1430/95 non ha ravvisato elementi di

contraddittorietà rispetto al diniego dello status. Le cautele adottate dalla Commissione sono dunque state riconosciute come legittime.
Inoltre, sulla protezione prevista all'art. 7 comma 6 della Legge 39/90, il TAR Lazio 442/93 ha ritenuto che per richiedere l'avvio a frontiera diversa rispetto a quella dello Stato di provenienza siano sufficienti timori fondati su ragioni verosimili, senza necessità di addurre fatti specifici.

4. Breve rassegna delle sentenze e tendenze attuali

Istruttoria e decisioni della Commissione Centrale circa lo status di rifugiato ex Convenzione

È pacifico che la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato decida in ordine al riconoscimento dello status di rifugiato ex Convenzione di Ginevra e non in ordine alla concessione dell'asilo ex art. 10 Cost. (LAZ 1456/94 e, indirettamente, FVG 531/91, 532/91, 535/91, 15/92,419/92).

- **Istruttoria**

Il DPR 136/90 dispone che per ciò che riguarda **l'istruttoria** della Commissione Centrale il richiedente asilo, ove lo richieda, debba essere sentito personalmente dalla Commissione ed abbia diritto ad esprimersi nella propria lingua o, ove possibile, in inglese, francese o spagnolo. Va detto peraltro, che soprattutto nei periodi in cui la Commisione Centrale ha operato in condizioni di eccezionalità (si pensi all'esame delle domande di asilo degli albanesi nel 1991 e a quelle dei curdi nel 1998) le istruttorie condotte dalla Commissione sono state estremamente sbrigative e hanno prestato il fianco a censure di vario genere.
La giurisprudenza sviluppatasi ha perciò investito vari aspetti dell'istruttoria e motivazione delle decisioni negative stabilendo che essa dovesse essere congrua, non stereotipa e tener conto dell'istruttoria e delle prove anche indiziarie ivi acquisite (TAR FVG 531/91, 410/92; TAR Lazio 903/96, 1130/97, 1621/97).

- Circa **l'audizione personale** si è ritenuto che essa consentisse di verificare la situazione reale, altrimenti non trasparente, del richiedente asilo, tanto da giustificare una seconda audizione nel caso in cui questo, regolarmente convocato, non si fosse presentato (TAR Lazio 165/95, 677/97; CdS 405/98).
- In merito **all'attendibilità dell'interprete** alcune pronunce giurisdizionali hanno posto a carico del ricorrente l'onere di fornire indizi che consentano di dubitare della correttezza della traduzione effettuata da interprete ufficialmente incaricato dalla Commissione Centrale (TAR FVG 532/91, 15/92, 91/92, 93/92).
- Sull'**onere della prova** si è ritenuto in talune decisioni che gli elementi atti ad ottenere il riconoscimento dello status debbano essere assai precisi e circostanziati e forniti quanto meno di un principio di prova (TAR FVG 1050/96). In altre decisioni si è rilevato come in ogni caso la prova da fornire alla Commissione difficilmente possa essere documentale (TAR FVG 410/92) e che, in presenza di

fatti specifici dedotti dal richiedente asilo, la pubblica aministrazione avesse l'obbligo di acquisire, ove possibile, elementi di prova (TAR Lazio 394/93).

- Quanto poi alle **decisioni** della Commissione, talvolta adottate con moduli prestampati, la giurisprudenza ha ritenuto che non necessariamente l'adozione di detti moduli configurasse un difetto di istruttoria e motivazione, sempre che dall'esame del caso concreto fosse rinvenibile la conduzione di adeguata istruttoria e motivazione (CAMPANIA 336/1993, TAR Lazio 1574/93, 1271/95, FVG 390/92).
- La **notifica** della decisione della Commissione Centrale è stata anch'essa oggetto di esame da parte del giudice amministrativo: il TAR Lazio 1456/94 ha da un lato confermato la legittimità del provvedimento anche ove la sua notifica fosse avvenuta in violazione dell'art. 5 della Legge Martelli (traduzione in inglese, francese e spagnolo), mentre ha riconosciuto il vizio di legittimità della notifica, sanabile in caso di raggiungimento dello scopo. Il TAR FVG 531/91 ha ritenuto infondata la doglianza, in quanto l'art. 5 riguarderebbe solo provvedimenti relativi a ingresso, soggiorno, espulsione, ma non il diniego dello status (cfr. pure TAR FVG 532/91, 535/91, 15/92, 91/92, 92/92, 93/92, 410/92).
- Sul **merito delle decisioni** della Commissione Centrale, esiste una gamma piuttosto ampia di sentenze che spaziano dal possesso di passaporto da parte del richiedente asilo alla disobbedienza militare. Problema di stringente attualità è quello della protezione di persone provenienti da Paesi ove assai forte è la presenza di movimenti fondamentalisti islamici, quali l'Algeria e la Tunisia.

La Commissione centrale, nel caso di cittadini algerini vittime di persecuzioni ad opera di movimenti fondamentalisti, ha in genere negato il riconoscimento dello status di rifugiato basandosi sulla valutazione che **agenti della persecuzione** fossero soggetti diversi dallo Stato: con ciò ha operato una interpretazione restrittiva delle norme contenute nella Convenzione di Ginevra e non ha tenuto conto delle indicazioni in materia offerte dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, che raccomanda un'estensione della protezione anche a tali casi (TAR FVG 1176/98, CdS 3976/94, TAR FVG 740/96, TAR Lazio 2236/97, TAR Lazio 1722/97).

TAR FVG 1176/98: In tale sentenza il TAR FVG dopo aver ripreso la definizione di rifugiato contenuta nell'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951, riporta un orientamento giurisprudenziale internazionale in base al quale "*lo status di rifugiato deve essere accordato qualora l'interessato abbia subito la violazione di quei diritti umani fondamentali sanciti da documenti internazionali che indichino inconfutabilmente l'assenza di protezione da parte del Paese di origine*" e con riferimento alla definizione di "agente di persecuzione", ne dà la seguente interpretazione: "*La persecuzione è normalmente riferita alla condotta dell'autorità di un paese; essa può essere però svolta dai gruppi della popolazione che non si adeguano alle norme delle leggi del Paese [...] e* ***va intesa anche nella mancanza ed incapacità di un governo di proteggere i diritti umani della sua***

popolazione, incapacità intesa quindi anche come assenza di volontà di proteggere".

Nel caso di cittadini tunisini e algerini appartenenti a movimenti fondamentalisti islamici, la Commissione ha negato lo status ritenendo che **la repressione** di tali movimenti da parte dello Stato fosse legittima . Anche contro tali decisioni sono stati proposti ricorsi e in alcuni casi, il TAR ha accolto il ricorso, ritenendo che l'istruttoria compiuta dalla Commissione fosse stata vaga e generica, soprattutto se rapportata alla situazione documentale fornita dal richiedente asilo (TAR Lazio 1722/97).

Altra questione di attualità è quella della **cessazione dello status** di rifugiato, prevista dall'art. 1 C della Convenzione di Ginevra. In base a parere di Consiglio di Stato, la Commissione è tenuta ad adottare procedura analoga a quella prevista per la concessione dello status di rifugiato, disponendo l'audizione dell'interessato, valutando i motivi di cessazione, ed adottando un provvedimento passibile di ricorso al TAR. In tempi relativamente recenti, la Commissione ha pronunciato provvedimenti di cessazione dello status, alcuni dei quali sono stati impugnati davanti al TAR.

La giurisprudenza consolidata ha riconosciuto che la domanda di asilo può essere legittimamente presentata anche presso le Questure in un momento diverso dall'ingresso e oltre gli 8 giorni previsti dalla Legge Martelli all'art. 4, comma 3. La decisione del CdS 149/95, dopo una lunga serie di contrastanti pronunce di primo grado, ha chiarito come spetti alla Commissione Centrale la competenza esclusiva a valutare le domande di riconoscimento dello status ed ha ritenuto perciò illegittimi per incompetenza il provvedimento di espulsione ad opera del Prefetto o il provvedimento di diniego di ammissione alla procedura di asilo ad opera della Questura nei confronti dello straniero che abbia presentato domanda di asilo in un momento diverso dal suo ingresso.

* Sul **transito attraverso paese firmatario della Convenzione di Ginevra**, considerato elemento ostativo ai fini dell'ammissione alla procedura di asilo in base a quanto disposto dall'art. 1, comma 4 della Legge Martelli, si è sviluppata una giurisprudenza in base alla quale la semplice adesione formale alla Convenzione di Ginevra non è elemento sufficiente a giustificare il diniego di ammissione alla procedura di asilo, essendo invece necessario sincerarsi che vi sia stata adesione effettiva alla Convenzione (TAR Lazio 620/92, 1459/93, 247/94), e cioè che ci sia un effettivo meccanismo di riconoscimento dello status nonché la protezione contro l'espulsione della persona verso il Paese di appartenenza.

7. CENNI COMPARATIVI: LA DISCIPLINA DELL'ASILO NELL'ORDINAMENTO SLOVENO

1. Riferimenti legislativi

I seguenti strumenti, internazionali e interni, concorrono a disciplinare l'asilo nell'ordinamento sloveno

1. La **Convenzione di Ginevra del 1951** ed il **Protocollo di New York del 1967**, dei quali la Slovenia è divenuta parte il 6 luglio 1992 per successione all'ex - Yugoslavia ;

2. La **Sezione 8 della Costituzione Slovena**, che garantisce l'adempimento degli obblighi internazionali, nonché la Sezione 48, in base alla quale *«entro i limiti definiti dalla legge, il diritto dei cittadini stranieri o di persone senza cittadinanza soggette a persecuzioni nei loro diritti umani e libertà fondamentali, deve essere garantito.»* (traduzione libera)

3. Il **Capitolo VIII della Legge sull'Immigrazione del 5 giugno 1991**, il quale riguarda specificamente i rifugiati, e contiene disposizioni relative alla procedura di riconoscimento, allo status legale e ai diritti sociali dei rifugiati riconosciuti ;

4. Il **Regolamento del 19 novembre 1991 sulle Procedure per l'esame delle domande per il riconoscimento dello Status di rifugiato** ;

5. Il **Decreto dell'8 agosto 1996 per l'attuazione dei diritti degli stranieri aventi lo status di rifugiato** ;

6. La **Legge sulla protezione temporanea del 26 marzo 1997** ;

2. Status di rifugiato e status alternativi

Nell'ordinamento sloveno sono previsti, in materia di accoglienza di rifugiati e individui bisognosi di protezione internazionale, **tre status** :

- STATUS DI RIFUGIATO EX CONVENZIONE DI GINEVRA

✓ Secondo la Sezione 34 della Legge sull'Immigrazione, lo status di rifugiato deve essere riconosciuto allo straniero *«che ha abbandonato il Paese del quale egli è cittadino o, se apolide, nel quale ha residenza permanente, per evitare una persecuzione a causa delle sue opinioni politiche, delle sue attività*

scientifiche o culturali o a causa della sua razza, religione o nazionalità» (traduzione non ufficiale).

Lo status di rifugiato è determinato in base ad una procedura definita per legge, e dà diritto ad una serie di benefici sociali per un periodo massimo di 2 anni (vedi *infra* n.3 e 4).

- **PERMESSO DI RESIDENZA TEMPORANEA PER RAGIONI UMANITARIE**
  - ✓ La Sezione 18 della Legge sull'Immigrazione permette il rilascio di tale permesso, su basi individuali, a coloro che non hanno i requisiti per ottenere un permesso di soggiorno permanente ma che sarebbero sottoposti ad una minaccia alla sicurezza personale se allontanati dal territorio Sloveno. Per ottenere tale status l'individuo interessato deve dimostrare di disporre di sufficienti mezzi di sostentamento per tutto il periodo di residenza. Tale tipo di status è stato garantito, ad esempio, ad un certo numero di Bosniaci provenienti dalla Repubblica Srpska.

- **PROTEZIONE TEMPORANEA**

✓ Ai sensi della Legge sulla protezione temporanea del 1997 il governo Sloveno può, in considerazione di particolari circostanze verificantisi in un determinato paese, garantire protezione temporanea a tutti gli individui provenienti da tale paese. La Legge suddetta determina le procedure, gli organi competenti, i diritti e gli obblighi dei beneficiari. Dal 1992 in poi, circa 70.000 rifugiati provenienti dalla Bosnia-Erzegovina hanno beneficiato di protezione temporanea *de facto* in territorio Sloveno. Coloro che ancora vi risiedono - circa 3.500 a tutto il 1998 - sono adesso coperti dalla legge in questione.

3. Procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato

La procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato è disciplinata, nelle sue varie fasi, dalla Legge sull'Immigrazione e dall'apposito Regolamento, entrambi del 1991.

Essa si può sommariamente descrivere come segue :

1. Ammissione sul territorio e presentazione della domanda

- **al confine** : è possibile chiedere asilo alla frontiera
  - ✓ coloro che sono **in possesso dei requisiti richiesti per l'ingresso** nel territorio sloveno e chiedono asilo ai posti di frontiera vengono ammessi alla procedura ordinaria per il riconoscimento

  - ✓ coloro che **non hanno la documentazione necessaria per l'ingresso** sono sottoposti ad un pre-esame svolto da un funzionario della polizia di frontiera.

Nel periodo necessario allo svolgimento del pre-esame i richiedenti asilo sono trattenuti in zone di transito, esistenti, ad esempio, presso i porti o gli aeroporti.

• **all'interno del territorio** : secondo la Sezione 37 della Legge sull'immigrazione, la domanda d'asilo deve essere presentata personalmente presso un posto o un distretto di polizia **entro 3 giorni** dall'ingresso nel paese, sia stato esso regolare o irregolare. Tutte le domande presentate oltre tale termine sono rigettate per motivi procedurali. Al momento del ricevimento della domanda il funzionario di polizia svolge un audizione del richiedente, in base alla quale compila un apposito formulario. Il funzionario poi redige le proprie considerazioni sul caso e trasferisce il fascicolo al **Dipartimento per le Migrazioni e la Naturalizzazione** (**DMN**), organo del Ministero dell'Interno responsabile per il riconoscimento.

2. Esame della domanda

Il **Dipartimento per le Migrazioni e la Naturalizzazione** (**DMN**), dipendente dal Ministero dell'Interno, è l'organo competente per l'esame della domanda d'asilo.
Un funzionario del DMN svolge, a tale scopo, **due interviste** del richiedente asilo miranti la prima a raccogliere informazioni dettagliate sui fatti, la seconda ad approfondire il caso. Alcuni mesi dopo la seconda intervista il Ministero dell'Interno adotta la decisione definitiva sulla domanda.

3. Appello contro la decisione negativa

Contro una decisione negativa in primo grado è possibile presentare un **ricorso amministrativo al Governo Sloveno** entro **tre giorni** dalla notifica.
Un decisione negativa del Governo può essere ulteriormente impugnata, ma solo per motivi di legittimità e non di merito, innanzi alla **Corte Amministrativa Suprema**, entro **30 giorni** dalla notifica.

3. Diritti dei rifugiati riconosciuti e dei beneficiari degli status alternativi

• I **rifugiati riconosciuti** dal Governo Sloveno in base alla procedura sopra delineata - il cui numero è tuttora pressoché irrilevante - godono di alcuni diritti all'interno del territorio, in particolare :

✓ **residenza permanente** in Slovenia e libertà di movimento all'interno del territorio

✓ **titolo di viaggio** per rifugiati, rilasciato dalle autorità amministrative locali

✓ **alloggio, assistenza per i bisogni essenziali, cure mediche.** forniti dalle autorità Slovene per **un massimo di due anni**

- I beneficiari del regime di **protezione temporanea** - tuttora circa 3.500, quasi esclusivamente Bosniaci - godono attualmente dei seguenti diritti :

✓ **alloggio**, garantito in centri di accoglienza

✓ **permesso di lavoro** : possibilità di lavorare temporaneamente e su basi occasionali

✓ **accesso al sistema educativo** : parità di condizioni con i cittadini nell'accesso all'istruzione primaria e secondaria

✓ **cure mediche essenziali** da parte delle istituzioni del sistema sanitario nazionale

7. CENNI COMPARATIVI: LA DISCIPLINA DELL'ASILO NELL'ORDINAMENTO SLOVENO

1. Riferimenti legislativi

I seguenti strumenti, internazionali e interni, concorrono a disciplinare l'asilo nell'ordinamento sloveno

1. La **Convenzione di Ginevra del 1951** ed il **Protocollo di New York del 1967**, dei quali la Slovenia è divenuta parte il 6 luglio 1992 per successione all'ex - Yugoslavia ;

2. La **Sezione 8 della Costituzione Slovena**, che garantisce l'adempimento degli obblighi internazionali, nonché la Sezione 48, in base alla quale *«entro i limiti definiti dalla legge, il diritto dei cittadini stranieri o di persone senza cittadinanza soggette a persecuzioni nei loro diritti umani e libertà fondamentali, deve essere garantito.»* (traduzione libera)

3. Il **Capitolo VIII della Legge sull'Immigrazione del 5 giugno 1991**, il quale riguarda specificamente i rifugiati, e contiene disposizioni relative alla procedura di riconoscimento, allo status legale e ai diritti sociali dei rifugiati riconosciuti ;

4. Il **Regolamento del 19 novembre 1991 sulle Procedure per l'esame delle domande per il riconoscimento dello Status di rifugiato** ;

5. Il **Decreto dell'8 agosto 1996 per l'attuazione dei diritti degli stranieri aventi lo status di rifugiato** ;

6. La **Legge sulla protezione temporanea del 26 marzo 1997** ;

2. Status di rifugiato e status alternativi

Nell'ordinamento sloveno sono previsti, in materia di accoglienza di rifugiati e individui bisognosi di protezione internazionale, **tre status** :

- STATUS DI RIFUGIATO EX CONVENZIONE DI GINEVRA

✓ Secondo la Sezione 34 della Legge sull'Immigrazione, lo status di rifugiato deve essere riconosciuto allo straniero *«che ha abbandonato il Paese del quale egli è cittadino o, se apolide, nel quale ha residenza permanente, per evitare una persecuzione a causa delle sue opinioni politiche, delle sue attività*

scientifiche o culturali o a causa della sua razza, religione o nazionalità» (traduzione non ufficiale).

Lo status di rifugiato è determinato in base ad una procedura definita per legge, e dà diritto ad una serie di benefici sociali per un periodo massimo di 2 anni (vedi *infra* n.3 e 4).

- **PERMESSO DI RESIDENZA TEMPORANEA PER RAGIONI UMANITARIE**
  - ✓ La Sezione 18 della Legge sull'Immigrazione permette il rilascio di tale permesso, su basi individuali, a coloro che non hanno i requisiti per ottenere un permesso di soggiorno permanente ma che sarebbero sottoposti ad una minaccia alla sicurezza personale se allontanati dal territorio Sloveno. Per ottenere tale status l'individuo interessato deve dimostrare di disporre di sufficienti mezzi di sostentamento per tutto il periodo di residenza. Tale tipo di status è stato garantito, ad esempio, ad un certo numero di Bosniaci provenienti dalla Repubblica Srpska.

- **PROTEZIONE TEMPORANEA**

✓ Ai sensi della Legge sulla protezione temporanea del 1997 il governo Sloveno può, in considerazione di particolari circostanze verificantisi in un determinato paese, garantire protezione temporanea a tutti gli individui provenienti da tale paese. La Legge suddetta determina le procedure, gli organi competenti, i diritti e gli obblighi dei beneficiari. Dal 1992 in poi, circa 70.000 rifugiati provenienti dalla Bosnia-Erzegovina hanno beneficiato di protezione temporanea *de facto* in territorio Sloveno. Coloro che ancora vi risiedono - circa 3.500 a tutto il 1998 - sono adesso coperti dalla legge in questione.

3. Procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato

La procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato è disciplinata, nelle sue varie fasi, dalla Legge sull'Immigrazione e dall'apposito Regolamento, entrambi del 1991.

Essa si può sommariamente descrivere come segue :

1. Ammissione sul territorio e presentazione della domanda

- **al confine** : è possibile chiedere asilo alla frontiera
  - ✓ coloro che sono **in possesso dei requisiti richiesti per l'ingresso** nel territorio sloveno e chiedono asilo ai posti di frontiera vengono ammessi alla procedura ordinaria per il riconoscimento

  - ✓ coloro che **non hanno la documentazione necessaria per l'ingresso** sono sottoposti ad un pre-esame svolto da un funzionario della polizia di frontiera.

Nel periodo necessario allo svolgimento del pre-esame i richiedenti asilo sono trattenuti in zone di transito, esistenti, ad esempio, presso i porti o gli aeroporti.

• **all'interno del territorio** : secondo la Sezione 37 della Legge sull'immigrazione, la domanda d'asilo deve essere presentata personalmente presso un posto o un distretto di polizia **entro 3 giorni** dall'ingresso nel paese, sia stato esso regolare o irregolare. Tutte le domande presentate oltre tale termine sono rigettate per motivi procedurali. Al momento del ricevimento della domanda il funzionario di polizia svolge un audizione del richiedente, in base alla quale compila un apposito formulario. Il funzionario poi redige le proprie considerazioni sul caso e trasferisce il fascicolo al **Dipartimento per le Migrazioni e la Naturalizzazione** (**DMN**), organo del Ministero dell'Interno responsabile per il riconoscimento.

2. Esame della domanda

Il **Dipartimento per le Migrazioni e la Naturalizzazione** (**DMN**), dipendente dal Ministero dell'Interno, è l'organo competente per l'esame della domanda d'asilo.
Un funzionario del DMN svolge, a tale scopo, **due interviste** del richiedente asilo miranti la prima a raccogliere informazioni dettagliate sui fatti, la seconda ad approfondire il caso. Alcuni mesi dopo la seconda intervista il Ministero dell'Interno adotta la decisione definitiva sulla domanda.

3. Appello contro la decisione negativa

Contro una decisione negativa in primo grado è possibile presentare un **ricorso amministrativo al Governo Sloveno** entro **tre giorni** dalla notifica.
Un decisione negativa del Governo può essere ulteriormente impugnata, ma solo per motivi di legittimità e non di merito, innanzi alla **Corte Amministrativa Suprema**, entro **30 giorni** dalla notifica.

3. Diritti dei rifugiati riconosciuti e dei beneficiari degli status alternativi

• I **rifugiati riconosciuti** dal Governo Sloveno in base alla procedura sopra delineata - il cui numero è tuttora pressoché irrilevante - godono di alcuni diritti all'interno del territorio, in particolare :

✓ **residenza permanente** in Slovenia e libertà di movimento all'interno del territorio

✓ **titolo di viaggio** per rifugiati, rilasciato dalle autorità amministrative locali

✓ **alloggio, assistenza per i bisogni essenziali, cure mediche**, forniti dalle autorità Slovene per **un massimo di due anni**

- I beneficiari del regime di **protezione temporanea** - tuttora circa 3.500, quasi esclusivamente Bosniaci - godono attualmente dei seguenti diritti :

✓ **alloggio**, garantito in centri di accoglienza

✓ **permesso di lavoro** : possibilità di lavorare temporaneamente e su basi occasionali

✓ **accesso al sistema educativo** : parità di condizioni con i cittadini nell'accesso all'istruzione primaria e secondaria

✓ **cure mediche essenziali** da parte delle istituzioni del sistema sanitario nazionale.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 20177
11 NOV. 1999
BIBLIOTECA

2 i

ODYSSEUS PROJECT

Istituto Affari Internazionali
in co-operation with
United Nations High Commissioner for Refugees,
Centro Studi di Politica Internazionale;
Consiglio Italiano per i Rifugiati

PREVENTING, CONTROLLING, GOVERNING MIGRATORY FLOWS TOWARDS SOUTHERN EUROPE

LEGAL MATERIAL

May 1999

These papers were written by D'Alconzo, Marina Mancini and Alessandra Napolitano.
We wish to express our thanks to the Ministry of the Interior for their support and assistance.

This project was developed thanks to the financial support of the European Commission, within the scope of the Odysseus Programme.
The authors are responsible for the contents of this publication; it does not in any way reflect the views of the Commission or its services.

Transleted by Albatros Soluzioni Linguistiche s.r.l., Giusy D'alconzo, Sarah Nodes.

CONTENTS

Chapter I: The Regulation of Immigration

Section I: The Regulation of Immigration in the International Legal System 7
1. The Right to Leave One's Country and to Return to It, by *Marina Mancini* 7
2. The Readmission Agreements, by *Alessandra Napolitano* 9

Section II: The Regulation of Immigration in the European Union 11
1. The Implementing Convention of the Schengen Agreement of 19 June 1990, by *Marina Mancini* 11
2. The Maastricht Treaty of 7 February 1992 13
3. The Amsterdam Treaty of 2 October 1997 15

Section III: The Regulation of Immigration in the National Legal System 17
1. Legislative Decree No. 286 of 25 July 1998: "Single Act of the Provisions on Immigration Laws and Regulations on the Status Foreigners", by *Marina Mancini* 17
2. Examples of Relevant Jurisprudence, by *Marina Mancini* 27

Chapter II: The Regulation of Asylum

Section I: The Regulation of Asylum in the International Legal System 29
1.The 1951 Geneva Convention on Refugee and the Protocol of New York of 1967, by *Giusy D'alconzo* 29
2. Minimum Rights of Asylum-Seekers, by *Giusy D'alconzo* 35
3. Other International Agreements of Interest to Refugees, by *Giusy D'alconzo* 41
4. Temporary Protection, by *Giusy D'alconzo* 47
5. Violation of Human Rights and Refugees Flows: Could a Responsibility of the State of Origin be Drawn?, by *Giusy D'alconzo* 51

Section II: Asylum and European Union 55
1. The Dublin Convention of 15 June 1990, by *Giusy D'alconzo* 55
2. The Implementing Convention of the Schengen Agreement of 19 June 1990, by *Giusy D'alconzo* 61
3. The Maastricht Treaty of 7 February 1992, by *Alessandra Napolitano* 65
4. The Amsterdam Treaty of 2 October 1997, by *Alessandra*

Napolitano 69
5. Asylum and Harmonisation: Important Acts in The European Framework with Regards to Asylum (Called the *Acquis*) 73

Section III: The Regulation of Asylum in the National Legal System 77
1. Article 10, Sub-Paragraph 3, of the Italian Constitution, by *Alessandra Napolitano* 77
2. The Recent Bill on Asylum: "Regulations Relating to Humanitarian Protection and the Right of Asylum", by *Alessandra Napolitano* 81
3. Asylum in the Slovenian Legal System, by *Giusy D'Alconzo* 87
4. Italian Jurisprudence on Asylum Matters, by *Alessandra Napolitano* 91

Chapter I
The Regulation of Immigration

Section I: The Regulation of Immigration in the International Legal System

1 THE RIGHT TO LEAVE ONE'S OWN COUNTRY AND THE RIGHT TO RETURN TO IT

The right to leave one's own country and the right to return to it are constantly recognised in international human rights instruments, both of a universal and regional nature. On a universal level, these rights are guaranteed by art. 13 para. 2 of the Universal Declaration of Human Rights, by art. 5d (ii) of the Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination and by art. 12 para. 2 of the International Pact on Civil and Political Rights; on a regional level they are recognised by art. 2 para, 2 and by art. 3 para. 2 of Protocol n. 4 to the European Convention on Human Rights.

When speaking of the right to leave one's own country and the right to return to it, "own country" must generally be the country of which one is a national (in the case of double or multiple nationality, all the countries of which one is a national).

Despite the fact they are usually indicated with one phrase and thus imply a single right, the right to leave one's own country and the right to return to it are separate rights, as demonstrated by the different discipline to which are they are sometimes subjected by international instruments.

According to some of these instruments, the right to leave one's own country can be restricted by the same state when predominant national interests have to be protected; whereas the right to return to one's own country cannot be subject to restrictions by this latter.

Thus, both the International Pact on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights allow those limitations to the right to leave one's own country necessary to protect national security, public order and public health, or the rights and freedoms of others.

The European Convention on Human Rights makes specific reference to the restrictions necessary "in a democratic society" for protecting the aforesaid interests, stressing that restriction of the right to leave one's own country must be underpinned by the principles underpinning a democracy, such as freedom of expression, freedom of association and the right to defence. Thus, for example, the protection of public order or national security cannot be considered a good reason for forbidding a political dissident from leaving his country.

It is significant here that restrictions on the right to leave one's own country, which in the countries of central and eastern Europe were considered necessary for the protection of public order and national security during the Communist regime, lapsed with the advent of a democratic regime.

Restrictions on the right to leave one's own country are generally imposed on persons with special access to confidential information and individuals who have not done their national service.

The right to leave one's own country is clearly distinct from the freedom of movement within a country, also constantly recognised by international human rights instruments of both a universal and regional nature. The right to leave one's own country only concerns the country in which one is a national, whereas freedom of

movement within a country concerns not only the country of which one is a national, but any country.

As we said, unlike the right to leave one's own country, the right to return to it is not considered susceptible to restrictions by the same state. Therefore the State has the obligation to allow its nationals to enter it under any circumstances.

The attempts made by some States to evade this obligation by requesting excessive proofs of nationality or even depriving groups of "undesirable" individuals of their nationality, indirectly implies a violation of the right of every individual to return to his or her country.

2. THE READMISSION AGREEMENTS

1. Introduction

On 31 March 1998, there were 1,280,702 foreigners with regular permits to stay in Italy, including 167,555 citizens of the European Union, whereas the Ministry of the Interior estimated that those without permits amounted to between 176,000 and 295,000 persons. For foreigners living illegally in Italy, the Italian Ministry of Foreign Affairs, following the example of many other European Union States, is determinedly involved in wide-ranging and difficult international negotiations on the so-called **«readmission agreements»** for illegal immigrants, especially with the countries of origin of the main flows (Eastern Europe and North Africa).

2. Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements
(Official Journal C 274, 19/09/1999)

The Council of the European Union, having regard to the Treaty on European Union, and in particular Article K.1 (3) thereof (*immigration policy and policy on third-country nationals*), recalling that readmission agreements between a Member State and a third country are often accompanied by protocols laying down certain technical details for their implementation, recommends that a series of guiding principles should therefore be adopted for Member States to use as a basis when negotiating such protocols. To this end it recommends that, as from 1 July 1995, the Member States should use the following guiding principles as a basis for negotiations with third countries when drawing up protocols on implementing readmission agreements.

Readmission procedures

- **Common forms**

For the return/readmission of persons residing without authorisation, it is recommended that provision be made for the Contracting Parties to use common forms:

- record of the return/readmission of a person under the simplified procedure,
- request for the readmission/transit of a person,
- record of the return/readmission of a person.

The need for simplicity and speed should be the prime concern.

- **Return/readmission under the simplified procedure**

Persons apprehended in a border area are to be returned/readmitted under the simplified procedure. A provision allowing this should therefore be included in the protocol. The Contracting Parties will determine the total time taken by the simplified readmission procedure (comprising the submission and answering of all requests), which should in any event be very short. Member States may take as a basis agreements already signed by some of them in which that time does not exceed 48 hours. Formalities for the return

of a person should be simplified in the case of this procedure. Notification of the return would be given in any form (by telephone, fax, telex or orally) and it would be carried out directly by the local border authorities. If necessary, a record may be drawn up.

- **Return/readmission under the normal procedure**

This procedure is applicable where a person cannot be returned or readmitted under the simplified procedure. The readmission request should be made and the answer given in writing. Answers should be compulsory and be given within a short time determined by the Parties. In accordance with the specimen draft bilateral agreement, the time in question must not exceed 15 days.

Means of identifying persons to be readmitted

- **Effect of proof or a presumption**

Proof produced of nationality and entry should have to be accepted by the Parties without further investigation. A presumption established of nationality and entry should be deemed accepted by the Parties unless the requested party proves otherwise.

- **Proof or a presumption of nationality or of entry via an external frontier**

The protocol should clearly lay down the means of proving or establishing a presumption of nationality. Nationality may be proved by means of:

- nationality papers,
- any type of passport or any other travel document indicating nationality,
- consular registration cards,
- identity card or a temporary certificate of identity,
- a minor's travel document in lieu of passport,
- service record books and military passes.

A presumption of nationality may be established in particular by means of:

- specific information from the official authorities,
- an official service pass or company pass,
- a driving licence,
- an extract from register office records,
- a seaman's book or a bargeman's identity document,
- photocopies of any of the above documents,
- statements by witnesses,
- particulars supplied by the person concerned,
- the language of the person concerned.

The protocol should also clearly lay down **the means** of proving or establishing a presumption of entry via an external frontier. Entry via an external frontier may be **proved** by means of:

- an entry stamp or equivalent entry in a travel document,
- an exit stamp of a State adjacent to a Member State, taking into account the travel route and the date of the frontier crossing,
- an entry stamp in a false or falsified passport,
- travel tickets which can formally establish entry across an external frontier,
- fingerprints taken by authorities at the time of crossing an external frontier.

A presumption of entry via an external frontier may be established in particular by means of:

- statements by the person to be transferred,
- statements by officials and other persons,
- fingerprints other than those taken by the authorities at the time of crossing an external frontier,
- travel tickets,
- hotel bills,
- cards for access to public or private amenities in the Member States,
- appointment cards for doctors, dentists etc.,
- data showing that the person to be transferred has used the services of a facilitator or travel agency.

Designation of the competent authorities
The protocol should stipulate that Ministers with responsibility for border controls are to designate **the border posts** which may be used for aliens' readmission and entry in transit and the central or local authorities competent to deal with readmission and transit requests. The choice should be geared to efficiency and speed.

Conditions for transit of third-country nationals under escort
In their relations with third-country Contracting Parties, Member States could make provision for the use of a readmission/transit form when requesting the transit of a person under escort. However, the parties could dispense with such formalities for the transit of a third-country national being repatriated by one of the Contracting Parties via an airport of the other Contracting Party. In that event, the competent authority of the requesting party would notify the competent authority of the other party in good time of the intended repatriation, informing it of the identity of the person concerned, the flight details and the particulars of any official escorts.

Data protection
An article on data protection could be inserted; its content will largely depend on the legislation in force within Member States. It should in any event be stipulated that information must be supplied only for the purposes for which the agreement has been concluded.

Conditions of applicability of the protocol
It should be stipulated that the protocol is to enter into force at the same time as the readmission agreement, that its application is to be suspended upon suspension of the agreement's application and that it will cease to be applicable once the agreement is no longer applicable

3. Readmission agreements signed by Italy

COUNTRY	DATE OF SIGNATURE	DATE OF ENTRY INTO FORCE	TITLE OF AGREEMENT
ALBANIA	18.11.1997	01.08.1998	«Readmission agreement for

	(Tirane)		persons at the frontier with executive protocol»
AUSTRIA	07.10.1997 (Vienna)	01.04.1998	«Readmission agreement for persons at the frontier» (the exchange of notes of 22.04.1963 is no longer in force)
BULGARIA	--.07.1998	01.08.1998	the text of the agreement is not yet available
CROATIA	27.06.1997 (Rome)	01.08.1998	the text of the agreement is not yet available
ESTONIA	22.05.1997 (Tallinn)	not yet in force	
FED. REP. OF YUGOSLAVIA (Serbia-Montenegro)	19.06.1997 (Rome)	01.08.1998	«Readmission agreement for persons not satisfying the requisites for entry or no longer satisfying the requisites for remaining in the territory of the other State"
FRANCE	03.10.1997 (Chambery)	not yet in force	
GEORGIA	15.05.1997 (Rome)	not yet in force	
LATVIA	21.05.1997 (Riga)	07.11.1997	«Readmission agreement for persons, with protocol"
LITHUANIA	20.05.1997 (Vilnius)	not yet in force	
MACEDONIA	26.02.1997 (Skoplje)	23.10.1997	«Readmission agreement for persons whose entry and/or stay is against the laws in force in the two countries"
MOROCCO	27.07.1998	not yet in force	
ROMANIA	04.03.1997 (Bucharest)	01.02.1998	«Readmission agreement for persons in an irregular situation"
SLOVENIA	03.09.1996 (Rome)	01.09.1997	«Readmission agreement for persons at the frontier»
TUNISIA	--.07.1998	not yet in force	
HUNGARY	20.05.1997 (Budapest)	not yet in force	

Section II: The Regulation of Immigration in the European Union

1. THE IMPLEMENTING CONVENTION OF THE SCHENGEN AGREEMENT OF 19 JUNE 1990

The Schengen Agreement, signed on 14 June 1985 between France, Germany and the Benelux countries, is an intergovernmental initiative for achieving the free movement of persons, enshrined in the Treaty establishing the European Community, by the gradual elimination of border checks. The original signatories were added to by Italy in 1990, Spain and Portugal in 1991, Greece in 1992, Austria in 1995 and Denmark, Finland and Sweden in 1996. All the Member States of the European Union, with the exception of Great Britain and Ireland, are thus parties to the Schengen Agreement.

The Convention implementing the Agreement was signed, also in Schengen, on 19 June 1990. The preamble to the Convention states that, albeit the Schengen Agreement is outside the European Community, the Contracting States aim at a border-free zone as defined by the EC Treaty and amended by the Single European Act. It is no coincidence that the Convention provisions are only applied insofar as they are compatible with Community law (art. 134) and only the Member States of the European Communities can become parties to the Convention (art. 140).

In establishing measures for abolishing border checks inside the Schengen Area (consisting of all the territories of the States party to it) the Convention takes into consideration the need to combat illegal immigration. Thus, after stating that "internal frontiers can be crossed in any place without persons being checked" unless this check is temporarily necessary for reasons of public order or national security (art. 2, paras. 1 and 2), the Convention includes provisions for checks on external frontiers, visas, movements of foreigners inside the area and carriers.

The Convention strengthens checks on the external borders of the Schengen Area to prevent individuals illegally entering one of these countries because of the elimination of controls on the internal frontiers, and thus circulating freely in the whole area. The Convention thus establishes the conditions for foreigners to enter the area (by foreigners meaning non-nationals of a Member State of the European Communities (art. 5)) and the principles for checks at external frontiers to prevent the existence of any points in which entry is easier (art. 6).

The Convention establishes a uniform vista valid for the Schengen Area for a maximum stay of three months (art. 10 para. 1) This can either be a travel visa valid for one or more entries or a transit visa for crossing the area to reach a third country (art. 11 sub-para 1) and can generally only be issued to foreigners satisfying the entry conditions established by the Convention (art. 15). The Convention also states that, for a stay of over three months, a national visa must be issued by the State to which the foreigner is directed, so the latter can pass through the territory of other Schengen States to reach the former (art. 18).

The Convention permits foreigners possessing a uniform visa or not obliged to have a visa to move freely within the Schengen Area, for a period of the validity of the visa or for a period of three months in any one semester respectively (arts. 19 para. 1 and 20 para. 1). It also permits foreigners possessing a permit to stay issued by one of the Contracting States to move freely inside the area for a maximum of three months (art. 21 para. 1 and 2). Despite this, it orders these latter to proceed "without delay" to the

territory of the Contracting State issuing the authorisation (art. 23 para. 2).

The Convention obliges foreigners who do not satisfy, or who no longer satisfy the conditions of stay, established by one of the Schengen countries, to leave "without delay" the territory of these latter and orders, if foreigners do not comply with this obligation or it is presumed they will not do so, their forcible removal to their country of origin or any other country to which they can be admitted (art. 23 paras. 1, 3 and 4).

The Convention also includes rules on carriers. In particular, that carriers must ensure that the foreigners transported possess the necessary travel documents for entering Schengen countries (art. 26, para. 1b), making these latter responsible for the sanctions on carriers transporting foreigners not possessing the aforesaid documents from a third country to their territory (art. 26 para. 2). The Convention also obliges carriers who have conducted foreigners to the external borders of the area and who are refused entry into the same area, to collect them immediately on board and take them back to their country of origin, to the third country that issued their travel documents or to any other country to which they can be admitted (art. 26, para. 1a).

Finally, the Convention establishes the Schengen Information System, a common information service for the countries of the Schengen Area, enabling data on persons and things to be consulted by computerised procedures, during controls at borders or other police or customs controls (art. 92, para. 1). This system, flanking the traditional tool for exchanging information between the relevant bodies of the different countries of the Area (art. 7), will help to combat clandestine immigration more effectively.

The Amsterdam Treaty, signed by the Member States of the European Union on 2 October 1997 and entering into force on 1 May 1999, has finally incorporated the Schengen System into the European Union. Specifically, one of the Protocols attached to the Treaty on European Union and the EC Treaty, introduced by the Amsterdam Treaty, integrated the Schengen *acquis* into the European Union, that is all the regulations established by the Schengen Agreement: the Implementation Convention, Accession Protocols and Agreements, decisions and declarations adopted by the Executive Committee established by the Convention, as well as acts adopted for the implementation of the Convention by the organs upon which the Committee has conferred decision-making powers.

2. THE MAASTRICHT TREATY OF 7 FEBRUARY 1992

(See *infra* Chapter II, Section II, par. 3)

3. THE AMSTERDAM TREATY OF 2 OCTOBER 1997

(See *infra* Chapter II, Section II, par. 4)

Section III: The Regulation of Immigration in the National Legal System

1. LEGISLATIVE DECREE NO. 286 OF 25 JULY 1998: "SINGLE ACT OF THE PROVISIONS ON IMMIGRATION LAWS AND REGULATIONS ON THE STATUS OF FOREIGNERS"

The single act on immigration laws, which was ratified by legislative decree No.286 of 25 July 1998, assembles and co-ordinates the provisions of law No.40 of 6 March 1998 – the new immigration law – with the provisions regarding foreigners that are included in the single act of public safety laws, the provisions of law No.943 of 30 December 1986, and the provisions of Article 3, sub-paragraph 13 of law No. 335 of 8 August 1995. The single act on immigration laws includes therefore a comprehensive presentation of all laws and regulations currently in force regarding immigration.

These regulations apply to citizens from States that are not member of the European Union and to stateless persons, jointly referred to as foreigners. In order for said regulations to be more benign, they also apply to citizens of Member States of the European Union (Article 1, sub-paragraphs 1 and 2).

According to the single act, entry into the Italian national territory may only take place at border passes, force-majeure cases excepted. Entry is allowed exclusively to foreigners provided with a valid passport or equivalent document, an entry visa - except where not required - and the necessary paperwork stating the purpose and the details of their stay and the availability of adequate means of subsistence for the whole duration of said stay, and, with the exception of entry due to employment-related reasons, for their return to the country of origin (Article 4, sub-paragraphs 1 and 3).

An efficient planning of the entry flow due to employment-related reasons is achieved by establishing maximum quotas of foreigners to be admitted into the national territory for subordinate-employment or self-employment purposes. Said quotas should be set out annually by one or more Prime Minister's decrees based on the guidelines contained in the programme paper on immigration policies, issued every three years by Presidential decree (Art. 3).

According to the single act, entry into Italy is not allowed to foreigners who are held to be a threat to public order or to the safety of Italy or of any other countries with which Italy has signed agreements for the removal of controls at internal frontiers and for the free movement of people. A clear reference is made here to the States who have signed the Schengen System. In addition, entry is not allowed to foreigners who have been expelled – except in those case where the interdiction of entry has already expired– or who are going to be expelled, nor to those foreigners whose names have been earmarked for non-admission for reasons concerning public order, national safety or the safeguard of international relations (Article 4, sub-paragraphs 3 and 6).

Foreigners reaching the border who do not comply with the necessary requirements for entering Italy are expelled by border police forces (Article 10, sub-paragraph 1). Foreigners who wilfully evade border controls and who are held up upon entering the country or immediately thereafter, and those foreigners who are temporarily admitted into the territory for reasons of public aid, are escorted to the border and rejected (Article 10, sub-paragraph 2). The carrier having conveyed to the border said rejected foreigners shall be complied to take them back into its charge and to return them to their country of origin or to the country that issued the travel documents in their possession, if any (Article 10, sub-paragraph 3).

According to the single act, the residence within the national territory is allowed to legally-admitted foreigners who are provided with a residence permit or with a residence card (Article 5, sub-paragraph 1). A residence permit may be issued by the police superintendent (the *questore*) of the province in which the foreigner is for the activity and for the duration stated in the entry visa. Said residence permit may be renewed for a duration shorter than twice that originally stated at the time of first issue (Article 5, sub-paragraphs 2 and 4). For purposes regarding residence within the national territory, a residence permit or equivalent document issued by another Member State of the European Union shall be valid (Article 1, sub-paragraph 1).

A residence card may be issued by the police superintendent (the *questore*) in the event that the foreigner has been residing in Italy for at least five years, holds a residence permit allowing for an indefinite number of renewals and proves to have sufficient income to support him-/herself and his/her family. A residence card may also be issued to the spouse and to the under-age children living with the foreigner, and it has an indefinite validity period (Article 9, sub-paragraph 1). Furthermore, said residence card allows foreigners to enter Italy without a visa and to exercise their right to vote as and when laid out by the regulations (Article 9, sub-paragraph 4).

Foreigners legally residing in Italy and who are however temporarily unable to independently provide themselves with board and lodging and, in emergency situations, foreigners who do not comply with entry and residence regulations, may stay at reception centres set up by the regional administrations (Article 40, sub-paragraph 1).

For the purpose of preserving the family unity of foreigners legally residing in Italy, family reunion is allowed under certain circumstances. Namely, family reunion may be requested by foreigners holding a residence permit for a duration of at least one year or a residence card and who can prove that they are provided with accommodation of adequate size and with a determined annual income, in respect of the non-judicially separated spouse, dependent under-age children, parents and relatives up to the third degree of relationship who are unable to work (Article 28, sub-paragraph 1, and Article 29, sub-paragraphs 1 and 3).

Severe criminal penalties are applied to those individuals who should assist the entry or residence of foreigners within the national territory against the provisions of the law. Specifically, imprisonment up to three years and fines up to thirty million lira may be applied to individuals assisting foreigners in their illegal entry (Article 12, sub-paragraph 1). Imprisonment up to four years and fines up to thirty million lira may be applied to those individuals who, for the purpose of gaining illicit profit from the illegal status of foreigners, assist them in their illegal residence (Article 12, paragraph 5). However, a derogation of the above-mentioned provisions is granted to those who offer aid or humanitarian assistance to foreigners illegally residing within the national territory and in need of help. Aid and humanitarian assistance activities do not qualify as offences (Article 12, sub-paragraph 2).

Based on the single act, foreigners residing within the national territory may be expelled by a decree justified by the Minister of the Interior for reasons pertaining to public order or to the safety of the State (Article 13, sub-paragraphs 1 and 3). Said foreigners may equally be expelled by a decree justified by the prefect, in the event that they wilfully evaded border controls and were not rejected or in the event that they did not request the issue or renewal of a residence permit within the relevant expiration date or in the event that said residence permit was revoked or nullified (Article 13, sub-

paragraphs 2 and 3). The expulsion implies a interdiction of entry into the Italian territory unless provided with a special permission issued by the Minister of the Interior.

The expulsion decree includes the injunction to leave Italy within fifteen days. In the event that the foreigner should remain within the national territory beyond such period, or should said occurrence appear as objectively probable, or in the event that the foreigner is expelled for reasons pertaining to public order or to the safety of the State, said foreigner shall be escorted to the border by the police forces (Article 13, sub-paragraphs 4, 5, 6).

In agreement with the provisions of Article 33 of the 1951 Geneva Convention relating to the status of refugees, foreigners shall under no circumstance be rejected or expelled to a State where they may be persecuted for reasons concerning race, sex, language, citizenship, religion, political ideas, personal or social condition, or where they may risk being transferred to a State where they may be subject to persecution (Article 19, sub-paragraph 1).

Finally, the single act states that, should the rejection or expulsion by means of escort to the border not be performed immediately, foreigners should be taken into custody for the minimum time required by the nearest temporary reception centre. The function of temporary reception centres is to provide immediate accommodation facilities to foreigners awaiting expulsion; they are established by decree issued by the Minister of the Interior in accord with the Minister for Social Support, with the Treasury and with the Budget Ministers (Article 14, sub-paragraph 1).

The single act on immigration laws was amended by legislative decree No. 113 of 13 April 1999. Said decree introduced a derogation for 1998 of the planned flow system set out by the single act by granting the issue of a residence permit for subordinate-employment and for self-employment reasons to all foreigners residing in Italy before the date of applicability of law No. 40 of 6 March 1998 who met the requirements established by decree of 16 October 1998 issued by the Prime Minister and who had filed the relevant request in compliance with the terms set out by said decree[1] (Article 8, sub-paragraph 2).

Legislative decree No. 113 of 13 April 1999 also intensified the criminal sanctions against people assisting the entry of foreigners into the Italian territory, by sanctioning the compulsory arrest of persons caught *in flagrante delicto* and the impoundment of the means of conveyance employed (Article 2, sub-paragraph 1). The impounded means of conveyance may not be transferred. In the event that they are not attributed to the State administration or to other public entities for justice, civil protection or environmental preservation reasons, they should be destroyed (Article 2, sub-paragraph 2). As may be readily observed, such provisions are aimed at preventing the reiteration of offences.

[1] In compliance with Article 3 of the single act and based on the indications of the programme paper issued by presidential decree on 5 August 1998, the Prime Minister's decree of 16 October 1998 had set as maximum quota of residence permits for subordinate-employment and self-employment reasons to be issued for the remaining period of 1998 to 38.000. Said quota was to be added to that previously established by the inter-ministerial decree of 24 December 1997 (Art. 1). The Prime Minister's decree of 16 October 1998 also stated that, out of that maximum quota, priority for entry should be granted to Albanian citizens (up to 3,000), to Moroccan citizens (up to 1,500) and to Tunisian citizens (up to 1,500), based on previous bilateral agreements signed with the relevant States of origin (Art. 2).

Documents

Legislative decree No. 286 of 25 July 1998
«Single act of the provisions on immigration laws and regulations on the status of foreigners»

Article 1
(Scope of applicability)
(Law No. 40 of 6 March 1998, Article 1)
1. This single act, in pursuance of Article 10, sub-paragraph 2 of the Constitution applies, except where otherwise provided for, to citizens of States that are not members of the European Union and to stateless persons, hereinafter referred to as foreigners.
2. This single act does not apply to citizens of Member States of the European Union, except in the event that its provisions are more benign than those applied, and with the exception of the provisions of Article 45 of law No. 40 of 6 March 1998.
....

Article 3
(Migration Policies)
(Law No. 40 of 6 March 1998, Article 3)
1. The Prime Minister, having consulted with the concerned Ministers, with the National Council of Economy and Labour, with the permanent Conference for the relationship between the State, the regional administrations and the autonomous provinces of Trento and Bolzano, the State-city and local autonomy Conference, the national institutions and associations which are more actively involved in assistance to and integration of immigrants and the more representative national workers' and entrepreneurs' organisations, draws up every three years the programme paper on immigration policies and on the presence of foreigners within the national territory. Said paper is ratified by the Government and successively transmitted to the Parliament. The pertinent parliamentary Commissions shall indicate their views within thirty days from receipt of the programme paper. The programme paper shall be issued, all received opinions being taken into account, by presidential decree, and shall be published in the Official Gazette of the Italian Republic (the *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*). The Minister of the Interior shall submit to the Parliament every year a report on the results achieved by the enactment of the provisions set out by the programme paper.
....
3. The paper further identifies the general criteria for the definition of the entry flows into the national territory, it describes the public measures to be taken in order to favour family relationships and to foster the social and cultural integration of foreigners residing in Italy by respecting the diversity and cultural identity of people in so far as these do not antagonise the legal system, and it includes any possible means for the positive re-integration into the countries of origin.
4. Through one or more decrees by the Prime Minister, having consulted with the concerned Ministers and the relevant parliamentary Commissions, the maximum quotas of foreigners to be admitted into the national territory for subordinate-employment, including seasonal employment, and self-employment reasons are set out based on criteria and other indications from the programme paper as provided for at sub-paragraph 1, account being taken of family reunions and of temporary protective measures, if any, set out in agreement with Article 20. Entry visas for subordinate-employment, including seasonal employment, and for self-employment reasons are issued in due compliance with the aforementioned quotas. Should the planning decree not be published annually as provided for, the setting of quotas shall be regulated in conformity with the latest decrees published the previous year in accordance with this single act.
....

Article 4

(Entry into the national territory)

(Law No. 40 of 6 March 1998, Article 4)

1 Entry into the national territory is allowed to foreigners provided with a valid passport or equivalent document, an entry visa - except where not required - and may only take place at specifically set-up border passes, force majeure cases excepted.

....

3. Notwithstanding the provisions of Article 3, sub-paragraph 4, Italy, in accordance with the obligations undertaken through the compliance with specific international agreements, shall allow entry into its territory to foreigners having the necessary paperwork stating the purpose and the details of their stay and the availability of adequate means of subsistence for the whole duration of said stay, and, with the exception of entry due to employment-related reasons, for their return to the country of origin. Means of subsistence are defined by a specific directive issued by the Minister of the Interior based on the criteria indicated in the programme paper at Article 3, sub-paragraph 1. Entry into Italy shall not be allowed to foreigners who do not meet the above mentioned requirements or who are held to be a threat to public order or to the safety of Italy or of any other countries with which Italy has signed agreements for the removal of controls at internal frontiers and for the free movement of people, account being taken of the limitations and derogations provided for by said agreements.

....

6. Entry into the national territory is not granted to and rejection at the border is carried out in respect of foreigners who have been expelled – with the exception of foreigners who have obtained a special permission or whose period of interdiction of entry has expired – or who are going to be expelled, and with respect to foreigners whose names, also on the basis of the international agreements or conventions in force in Italy, have been earmarked for non-admission for serious reasons concerning public order, national safety or the safeguard of international relations.

....

Article 5

(Residence permit)

(Law No. 40 of 6 March 1998, Article 5)

1. Residence within the national is granted to foreigners who legally entered the territory in compliance with Article 4, who are provided with a residence permit or with a residence card issued in conformity with this single act or of a residence permit or equivalent document issued by the relevant authorities of a Member State of the European Union, account being taken of the limitations and derogations provided for by specific agreements.

2 A residence permit must be requested, in compliance with the procedures set out by the enacting regulations, to the police superintendent (the *questore*) of the province in which the foreigner is within eight working days from the foreigner's entry into the national territory. Said residence permit is issued for the activities stated in the entry visa or provided for by the regulations in force. The enacting regulations may set out special procedures for the issue of a residence permit in respect of short stays for tourism, for legal reasons, for periods of wait preceding migration to another State and for the practice of religious-minister functions as well as for stays at sanatoriums, hospitals, lay and religious institutions and for other types of stays.

....

4. The residence-permit renewal request should be filed by the foreigner with the police superintendent (the *questore*) of the province of residence at least thirty days prior to the expiration of said residence permit. Renewal is subject to the verification of the conditions required for the issue of a residence permit or of the other requirements set out in this single act. Notwithstanding the different terms provided for by this single act or by the enacting

regulations, the residence permit is renewed for a duration shorter than twice that originally stated at the time of first issue.

....

Article 9
(Residence card)
(Law No. 40 of 6 March 1998, Article 7)
1. All foreigners legally residing within the national territory for at least five years and holding a residence permit that allows for an indefinite number of renewals and proving to have sufficient income to support themselves and their family, may file a request with the police superintendent (the *questore*) for the issue of a residence card for themselves, for their spouse and for the under-age children living with the foreigner. A residence card has an indefinite validity period.
....
4. In addition to the provisions concerning foreigners that are legally residing within the national territory, holders of a residence card are entitled to:
a) enter into the national territory without a visa;
b) carry out within the territory any legal activities, with the exception of those that the law explicitly forbids to foreigners or that it reserves in any case exclusively to nationals;
c) access the supply of services provided by the public administration, except where otherwise determined;
d) take part in local public life, including the exercise of the right to vote in the cases provided by the regulations in force and in compliance with the provisions of Chapter C of the Convention on foreigners' participation in public life at the local level, ratified in Strasbourg on 5 February 1992.
....

Article 10
(Rejection)
(Law No. 40 of 6 March 1998, Article 8)
1. Border police forces shall reject foreigners reaching the border who do not meet the requirements set out by this single act for entry into the national territory.
2. Rejection with escort to the border is also provided for by the police superintendent (the *questore*) towards foreigners:
a) who wilfully evade border controls and who are held up upon entering the country or immediately thereafter;
b) who, under the circumstances provided at sub-paragraph 1, are temporarily admitted into the territory for reasons of public aid;
3. The carrier having conveyed to the border any foreigners lacking the documents set out at Article 4 or that should in any case be rejected in agreement with this Article shall be complied to take them back into its charge and to return them to their country of origin or to the country that issued the travel documents in their possession, if any.
....

Article 12
(Provisions against illegal immigration)
(Law No. 40 of 6 March 1998, Article 10)
1. Except where the deed should represent a more serious offence in accordance with the laws in force, any person performing activities aimed at assisting the entry of foreigners into the national territory in spite of the provisions of this single act may be sentences to imprisonment up to three years and to pay a fine of up to thirty million lira.

2. Notwithstanding the provisions of Article 54 of the criminal code, aid and humanitarian assistance activities performed in Italy for the benefit of foreigners in need of assistance residing within the national territory do not qualify as offences.

....

5. With the exception of the cases provided for by the above sub-paragraphs, and except where the deed should represent a more serious offence in accordance with the laws in force, any person who, for the purpose of gaining illicit profit from the illegal status of foreigners o within the scope of the activities for which penalties are applied in accordance with the provisions of this Article, should assist the illegal stay of said foreigners within the national territory against the provision of this single act, may be sentenced to up-to-four-years imprisonment and fined up to thirty million lira.

....

Article 13

(Administrative expulsion)

(Law No. 40 of 6 March 1998, Article 11)

1. For reasons pertaining to public order or to the safety of the State, the Minister of the Interior may decide to expel foreigners – even if they are not residing within the national territory – subject to prior notification to the Prime Minister and to the Minister for Foreign Affairs.

2. The expulsion is effected by the prefect should foreigners:

a) have entered the national territory by wilfully evading border controls and have not been rejected in accordance with Article 10;

b) have remained within the national territory without having filed a request for a residence permit within the set time, except where the delay was due to force-majeure reasons or in the event that the residence permit was revoked or nullified or in the event that it expired over sixty days before and no request for renewal was submitted;

c) belong to any of the categories indicated at Article 1 of law No. 1423 of 27 December 1956, as amended by Article 2 of law No. 327 of 3 August 1998, or at Article 1 of law No. 575 of 31 May 1965, as amended by Article 13 of law No. 646 of 13 September 1982.

3. Expulsion is effected at all events by means of a justified decree. In the event that foreigners should be subject to criminal proceedings, the judicial authorities shall issue an authorisation, except where legal requirements that cannot be deferred exist. In the event of arrest of persons caught *in flagrante delicto*, the Court shall issue an authorisation upon validation, unless detention measures are applied in accordance with Article 391, sub-paragraph 5, of the code of criminal proceedings. In the event that said measures should fail to be applied or should have stopped, the police superintendent (the *questore*) may implement the provision at Article 14, sub-paragraph 1.

4. Expulsion is effected by the police superintendent (the *questore*) including escort of foreigners to the border by the police forces, in the event that foreigners:

a) are being expelled in accordance with sub-paragraph 1 or have illegally prolonged their stay within the national territory beyond the term set by the injunction;

b) are being expelled in accordance with sub-paragraph 2, letter c), and the prefect establishes, based upon objective circumstances, the likelihood that the foreigners may evade the fulfilment of the provision.

5. Escorting foreigners to the border by the police forces shall also be carried out in accordance with sub-paragraph 2, letter a), in the event that said foreigners are not provided with a valid document certifying their identity and nationality and the prefect establishes, account being taken of the objective circumstances concerning the social, family, and occupational integration, the actual likelihood that said foreigners may evade the fulfilment of the provision.

6. In all other cases, the expulsion shall include the injunction to leave the national territory within fifteen days and to comply with the provisions regarding the journey and the appearance before the border police station. In those cases where expulsion is effected in accordance with

sub-paragraph 2, letter b), the police superintendent (the *questore*) may implement the provision at Article 14, sub-paragraph 1, should the prefect establish, account being taken of any objective circumstances concerning the social, family, and occupational integration, the actual likelihood that said foreigners may evade the fulfilment of the provision.

....

13. Expelled foreigners may not re-enter the national territory without a special permission issued by the Minister of the Interior; should they fail to produce it, said foreigners may be sentenced to two-to-six-month imprisonment and shall be instantaneously expelled by immediate escort to the border.

14. The interdiction provided for at sub-paragraph 13 shall be effective for a period of five years, with the exception of those cases where the magistrate or the Regional Administrative Court, by a measure resolving the issue of petitions as provided for by sub-paragraphs 8 and 11, should otherwise set the duration for a minimum period of three years, on the basis of legitimate reasons brought by the concerned person and account being taken of the overall conduct of the concerned person within the national territory.

....

Article 14

(Implementation of expulsion)

(Law No. 40 of 6 March 1998, Article 12)

1. In those cases where immediate expulsion by escort to the border or rejection may not be enforced because the foreigners require assistance or due to the performance of further verifications pertaining to the foreigners' identity or nationality, to the obtainment of travel documents, or to the unavailability of a carrier or of other suitable means of conveyance, the police superintendent (the *questore*) shall see that the foreigners are taken into custody for the minimum time required by the nearest temporary reception and assistance centres among those identified or set up by decree of the Minister of the Interior in accord with the Ministers for Social Support, with the Treasury and with the Budget and Economic Planning Ministers.

....

Article 19

(Interdiction of Expulsion and Rejection)

(Law No. 40 of 6 March 1998, Article 17)

1. Under no circumstances shall foreigners be expelled or rejected to a State where they may be subject to persecution due to reasons pertaining to race, sex, language, citizenship, religion, political ideas, personal or social condition, or where they may risk being transferred to a State where they may not be safe against persecution.

....

Article 28

(Right to family unity)

(Law No. 40 of 6 March 1998, Article 26)

1. The right to preserve or recover family unity for foreign family members is acknowledged, under the terms of this single act, to foreigners holding a residence permit or a residence card for a validity period of at least one year issued for subordinate-employment of for self-employment reasons as well as for asylum, for study or for religious reasons.

....

Article 29

(Family reunion)

(Law No. 40 of 6 March 1998, Article 27)

1. Foreigners may file a request for family reunion for the following family members:

a) non-judicially separated spouse;
b) dependent under-age children, including the spouse's children or the children born outside the marriage bond, unmarried or judicially separated, provided that the other parent, if still living, has given his/her consent;
c) dependent parents;
d) dependent relatives up to the third degree of relationship that unable to work according to the Italian regulations in force.

....

3. With the exception of refugees, foreigners filing a request for family reunion shall prove the availability of:
a) lodging meeting the minimum requirements set out by the regional law on public residential housing, or, in the case of a child younger than 14 years of age who is under one of the parents' responsibility, the authorisation by the owner of the lodging where said under-age child shall actually reside.
b) an annual income produced by licit sources that is at least equal to the annual welfare-benefit amount if the request for family reunion is filed for a single family member, at least double the annual welfare-benefit amount if the request for family reunion is filed for two or three family members, at least three times the annual welfare-benefit amount if the request for family reunion is filed for four or more family members. For the purpose of defining the total annual income, the total annual income of the family members living with the applicant is also taken into account.

....

Article 40
(Reception centres. Access to lodging)
(Law No. 40 of 6 March 1998. Article 38)
1. Regional administrations, in concert with provincial administrations and municipalities and with voluntary-work associations and organisations, shall set up reception centres – including centres already accommodating other Italian or EU citizens – for housing foreigners legally residing in Italy for reasons other than tourism and that are temporarily unable to independently support themselves and to provide themselves with lodging. Should emergency situations be identified, mayors may provide accommodation at reception centres to foreigners that do not meet the provisions regarding entry and residence within the national territory, notwithstanding the laws on the expulsion of foreigners in this condition from the national territory.

....

(*unofficial translation*)

2. EXAMPLES OF RELEVANT JURISPRUDENCE

There are as yet only three judgments of the Supreme Court under the new law on immigration, Law 40 of 6 March 1998, since it is still very recent.

In judgments 4135 of 10 September 1998 and 4461 of 5 October 1998, this Court dealt with the expulsion of aliens at their request, under Law 39 of 28 February 1990 and abrogated by Law 40 of 6 March 1998. In the first judgment the Court considered this request as a security measure, albeit *sui generis*, and as such subject to Article 200 of the Penal Code, according to which «security measures are regulated by the law in force at the time of their application». Consequently it asserted that requests for expulsion by aliens under Law 39 of 28 February 1990 cannot be accepted after the entry into force of Law 40 of 6 March 1998.

In the second judgment, amending the opinion expressed in the first one, the Supreme Court considered that the expulsion of the aliens at their request (at least in the cases of aliens still in custody, since a final sentence had not yet been issued in their regard), should be considered as a trial rather than a security measure, and as such not subject to Article 2 of the Penal Code concerning the succession of substantial penal laws in time. Following this path the Court, however, reached the same conclusion as in the first judgment: a request for expulsion presented by the alien according to Law 39 of 28 February cannot be accepted after the entry into force of Law 40 of 6 March 1998.

In its judgment 1082 of 9 February 1999, the Supreme Court dealt with jurisdictional remedies for measures of expulsion. It pointed out that, whereas Law 39 of 28 February 1990 envisaged appeal against all expulsion measures to the Regional Administrative Tribunal, Law 40 of 6 March 1998 envisaged appeal to the Regional Administrative Tribunal of Lazio against expulsion measures issued by the Ministry of the Interior and appeal to the *Pretore* against expulsion measures issued by the *Prefetto*.

Thus, whereas according to Law 39 of 28 February 1990, extraordinary appeal to the Supreme Court *ex* Article 111 co. 2° Constitution was not legally possible, according to Law 40 of 6 March 1998, the appeal in question is possible in cases of expulsion measures issued by the *Prefetto*. According to Article 111 co. 2° Constitution "Appeals to the Supreme Court of Appeal are always allowed against sentences and measures concerning personal liberty *delivered by ordinary or special Courts*, whenever there is a violation of law» (our italics).

The Court then specified that, in the case of expulsion measures issued by the *Prefetto*, appeals can be made to the Tribunal, and extraordinary appeal can only be made to the Supreme Court against the sentence of the Tribunal as envisaged by Article 111 co. 2° Constitution.

Chapter II: The Regulation of Asylum

Section I: The Regulation of Asylum in the International Legal System

1. The 1951 Geneva Convention on Refugee Status and the Protocol of New York of 1967

1. Introduction: the Geneva Convention

- The refugee status is regulated by the **Convention relating to the status of refugees, signed in Geneva the 28th of October 1951** (the «Geneva Convention») and by the Protocol relating to the Status of Refugees, signed in New York the 31st of January 1976 (the «1967 Protocol»). Italy has ratified the Geneva Convention by Law no. 277 of 24 July 1954 and the 1967 Protocol by Law n. 95 of 14 February 1970. At the time of writing, 138 States are party to the Convention and/or to the Protocol.

- First of all, the Geneva Convention contains a **general definition of refugee**, which singles out the recipients of its provisions. Secondly, it determines the legal status of refugees through a range of provisions defining the minimum rights which are to be granted to refugees in the territory of the hosting country.

- At the moment of signature, the a/m Convention foresaw the **1951 dateline**, on the basis of which the Convention only applied to those who found themselves in the situation described in art. 1 «as a result of Events occurring before 1 January 1951». The 1951 dateline originated in the wish of Governments, at the time the Convention was adopted, to limit their obligations to refugee situations that were known to exist at that time, or those which might subsequently arise from Events that had already occurred. With the passage of time and the emergence of new refugee situations, the need was increasingly felt to make the provisions of the 1951 Convention applicable to such new refugees. As a result, the Protocol of 1967 was adopted. By accession to the 1967 Protocol, States undertake to apply the substantive provisions of the 1951 Convention to refugees as defined n the Convention, but **without the 1951 dateline.**

- The Geneva Convention gave the contracting States the possibility of **limiting the geographical scope** of its application. As well as the above said 1951 dateline, this limitation responded to the wish of certain Governments not to assume obligation the extent of which could not be foreseen. According to the norms relating to this limitation each contracting State could make a declaration, at the time of signature or ratification, specifying to apply the Geneva Convention only to those who were, or could become, refugees **following Events occurred in Europe**. Presently some States signatory of the Geneva Convention - among them Malta, Turkey, Paraguay and Madagascar, are still applying the Convention within this limited geographical scope : this means that **they do not recognise the refugee status to individuals seeking asylum from persecutions carried out outside the European territory**.

2. Refugee definition

Art. 1 A, par 2 of the Geneva Convention contains the definition of refugee, according to which **a refugee is any person who**
«owing to well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such Events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.»

Two most relevant characteristics of this provision should be highlighted :

⇨ **how** it denotes a refugee
⇨ the **elements of the definition**

2.1 Denoting refugees by a definition

- the provision describes, by combining subjective and objective criteria, a situation that *ipso facto* attributes the refugee status to any person who fulfils them

- the provision does not make any reference to recognition under the determination procedure regulated by the domestic law

Accordingly :

⇨ any person who **satisfies the criteria** laid down by Art. 1, para. 2 **is** a refugee

⇨ the refugee status **exists prior** the to formal determination carried out trough the relevant national procedure

⇨ the State makes a **recognition**, not an attribution of status

⇨ recognition of refugee status does not make the person a refugee but **declares** him/her to be one

2.2 Elements of the definition

In order to single out the individuals who are entitled to the refugee status, Art. 1, para. 2 combines six elements :

• ***persecution*** : understood, according the interpretation of art. 33 (see next unit), as a grave physical or psychological harm due to violations of human rights on ground of certain individual characteristics (see grounds of persecution) ; even a discrimination which makes life unbearable can constitute persecution pursue to the Geneva Convention.

• ***fear*** : a refugee is any person who has a «fear of being persecuted»

⇨it is not necessary that the person concerned has already been the victim of persecution, as even a situation entailing a risk of persecution satisfies this requirement
⇨«fear» is a state of mind and is relevant as subjective element, to be evaluated taking into account the personal characteristics of the applicant
• ***well-foundedness*** : fear is not relevant as such, but only whether «well founded»
⇨objective element of the determination : the fear cannot be considered in the abstract, and must be viewed in the context of the relevant background situation, that is, the conditions of the applicant's country of origin.

• ***grounds of persecution*** : the feared persecution is relevant whether carried out for reasons of :
⇨***race***, to be understood in its widest sense to include all kinds of ethnic groups
⇨***religion***
⇨***nationality***, not to be understood only as «citizenship» ; it refers also to membership of national minority and may occasionally overlap with the concept of ethnic group
⇨***membership of a particular social group***, i.e. to a group of persons of similar habits or social status

• ***presence outside the territory of the country of origin, or habitual residence***, not being relevant, at this aim, the moment when the applicant has left his/her country

• ***being unable or unwilling of availing himself of the protection of the State of nationality, or - as for stateless persons - being unable or unwilling of returning to the country of habitual residence*** : circumstance occurring when the protection is not available due to objective conditions, when it has been denied by the country, and when the applicant refuses to accept that protection owing to the fear of persecution.

3. Rights of refugees

3.1 **All refugees present in the territory** enjoy, as soon as they arrive at the border - i.e. still in the condition of asylum-seekers - some **fundamental rights**, established by art. 31 and 33 of the Geneva Convention (see unit n. 2).

3.2 Refugees lawfully resident in the territory of a State party to the Geneva Convention enjoys all rights granted to him by the Convention itself in several field of civil, political, economic and social life, among them :

• exemption form the condition of reciprocity after three years of residence (art. 7)
• access to courts (art. 16)
• right to work (arts. 17, 18, 19)
• right to study (art. 22)
• social and medical assistance (art. 23)
• social security (art. 24)
• administrative assistance (art. 25)
• freedom of movement (art. 26)
• travel document (art. 18)

The Convention establishes the minimum standards of treatment States are obliged to grant to refugees hosted in their territory ; however, any single State is free to accord refugees a **treatment more favourable** that that foreseen by the Convention(art. 5). As regards right to work, to study, to social security, refugee enjoys the same treatment as the nationals of the hosting country.

4. Nature of recognition

- In the country signatory of the Geneva Convention, the refugee status is recognised by Governments, through procedures regulated by domestic law[2], which are not taken into consideration by the Geneva Convention.
  It is possible to single out the nature of the recognition of refugee status by a State, in favour of a person coming from another State. Such nature is relevant from the point of view of international relationship.
  In describing the nature of recognition the following considerations should be made:
  ⇨the recognition of refugee status arises from a definition which contains criteria **relating to the person concerned**
  ⇨the refugee status itself, as implying rights and obligations, is an individual situation
  ⇨the granting of asylum, following the recognition, only aims at protecting the person in need, and does not imply any judgement by the hosting State upon the State of origin

  Accordingly, **the recognition of refugee status and the grant of asylum have a merely humanitarian and non-political nature.**

- The humanitarian and non-political nature of recognition also arises from the **right of asylum drawn in art. 14 of the Universal Declaration of Human Rights**, as interpreted by the Declaration on territorial asylum, adopted by the General Assembly of the United Nations by resolution no. 2312 (XXII) of 14 December 1967. In that Declaration the Assembly acknowledges that the grant of asylum by a State to persons entitled to invoke art. 14 of the Universal Declaration of Human Rights, is a **humanitarian and peaceful** act ; hence, it cannot be regarded as unfriendly by any other State.

[2] In countries not party to the Geneva Convention, and in those which have not adopted any status determination procedure, UNHCR is in charge of the recognition under its mandate. We speak, in this case, of «mandate refugees».

Convention relating to the status of refugees

Geneva, 28 July 1984

Article 1

Definition of the term "Refugee"

A

For the purposes of the present Convention, the term "refugee" shall apply to any person who:

(...)

(2) As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

In the case of a person who has more than one nationality, the term "the country of his nationality" shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of his nationality if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national.

United Nations Declaration on Territorial Asylum

Adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1967 (resolution 2312 (XXII))

The General Assembly,

(...)

Recognizing that the grant of asylum by a State to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights is a peaceful and humanitarian act and that, as such, it cannot be regarded as unfriendly by any other State.

2. MINIMUM RIGHTS OF ASYLUM-SEEKERS

1. Introduction : the refugee at the border

Those who arrive at a national border fleeing a persecution find themselves in a peculiar situation ; their departure has originated from a flight, i.e. a situation of emergency not foreseeable and not wished.
Consequently, those who show up at the frontier of a country to ask for asylum enjoy a legal status which entitles them to certain rights and guarantees.

Two elements should be kept in mind, in this regard :

1 ⇨ **the refugee status exists prior to the formal recognition,** as it arises from the mere fact that the person concerned meets the criteria of Art. 1 of the Geneva Convention (see unit 1, para. 2.1).
The Geneva Convention provides for a range of rights to be granted refugees as such, and limits the scope of other rights to refugees «lawfully present» or «lawfully resident» into the territory ; the rights of the first category are granted to the refugee prior to the accomplishment of the status determination procedure, regardless of the fact that he holds a residence permit. Those rights include the principle of *non-refoulement* and the exemption from penalties in case of illegal entry (respectively, art. 33 and 31 of the Geneva Convention).

2 ⇨ international instruments protecting **human rights** bind States to obligations regarding the treatment to apply to all individuals falling under their jurisdiction : the provisions included in those instruments, for their very nature, apply to each and every person «as such», hence also to asylum-seekers.

According to the above mentioned principles, asylum-seekers at borders enjoy the following rights :
⇨ right to non-refoulement
⇨ right to exemption from penalties in case of illegal entry
⇨ fundamental human rights

2. Principle of *non-refoulement*

CONTENT OF THE PRINCIPLE : **art. 33** of the Geneva Convention contains the cornerstone of international refugee law : the principle of *non-refoulement* (non-rejection). According to this provision, a person who fulfils the conditions laid down by Art. 1 of the Convention, **cannot be rejected to a country where he/she is at risk of being persecuted.** As the refugee is fleeing a persecution - real or virtual -, his primary need is saving his own life : admission of the refugee to the territory hence constitutes a sensitive moment of his personal history and can have a deep impact on his whole destiny.

PERSONS CONCERNED: all asylum-seekers are virtual refugees ; accordingly, in view of their protection and taking into consideration the irreparable damage they would face in case of rejection, asylum-seekers are to be regarded as possible refugees until the final decision on their status. It follows that asylum-seekers, as well as recognised refugees, enjoy the guarantee foreseen by this provision.
FORBIDDEN MEASURES : according to art. 33 the persons at risk of persecution cannot be rejected *in any manner whatsoever* : it means that any measure amounting to rejection of refugees or asylum-seekers to countries where they are at risk of persecution, violates the principle of *non-refoulement.*
In particular, the following measures amount to *refoulement* :

⇨ deportation orders
⇨ rejection at border
⇨ rejection towards a country which would reject the person to another country of persecution
⇨ non-admission of stowaways asylum-seekers
⇨ rejection of ships
⇨ interdiction of the high seas

- Right to *non-refoulement* is acknowledged as a principle of customary international law. According to the UNHCR Executive Committee[3] (EXCOM Conclusion no. 25, para b), such principle is progressively becoming of *jus cogens*, i.e. a mandatory norm, as such prevailing over other provisions of international law.

- Besides art. 33 of the Geneva Convention, the principle of *non-refoulement* has been acknowledged by **other international instruments**, both general and regional:
⇨ **Art. 3 of the United Nations Convention against Torture of 1984**, which explicitly forbids expulsion, rejection, extradition of a person to another State where he would be in danger of being subjected to torture.
⇨**Art. 7 of the New York Covenant on civil and political rights of 1966**, which forbids torture and inhuman and degrading treatments. This provision is generally understood as prohibiting rejection of persons to places where they would be at risk of being subjected to such treatments.

⇨**Art. 3 of the European Convention on Human Rights of 1950**, which forbids torture and inhuman and degrading treatments. This provision has been interpreted by the European Commission and by the European Court of Human Rights as an important guarantee in cases when there exist a risk of rejection to a country where the person would be subjected to a treatment contrary to the article itself. In the decision *Soering vs. United Kingdom* (Serie A no. 161 (1981), which paved the way to this interpretation, the Court held that Art. 3 obliged the States to protect from torture all individuals falling under their jurisdiction, even when the torture could take place outside their territory. Rejecting an individual to a country where he is at risk of torture amounts to denying

[3] The EXCOM (*Executive Committee of the High Commissioner's Programme*), established by the Economic and Social Council in 1958, is formed by States particularly concerned with refugee matters. Initially counting 24 members, the EXCOM has presently 50 members, designated by ECOSOC so to obtain a fair geographical balance among the States concerned.

him the protection provided by art. 3. Several decisions have confirmed this interpretation with specific reference to asylum-seekers, among them *Chalal vs. United Kingdom* (70/1995/576/662).

3. Exemption from penalties in case of irregular entry

Due to several reasons connected to the flee - difficulty in obtaining a visa, impossibility of applying for a passport to the persecutory authority, necessity to eliminate documents which could entail a risk in the course of the journey - the refugee hardly fulfils the requirements provided by the national laws relating to the entry to the territory. Often, the arrival and the first period of presence of the refugee in the territory are irregular - lack of visa and documents, forged documents, elusion of checking points - for reasons not depending on his will. In consideration of that, art. 31 of the Geneva Convention provides that **refugees whose entry or presence in the hosting country is irregular, are not subjected to penalties.** Accordingly :

⇨ the access to the asylum procedure cannot be denied in consideration of the possession of forged documents
⇨ they are not subjected to penalties for having crossed the border irregularly
⇨ they are not subjected to penalties for holding or using forged documents

4. Respect for fundamental human rights

- **Safeguards foreseen by international instruments protecting human rights**, due to their nature, pertain to human beings «as such» ; thus States must grant them to all individuals falling under their jurisdiction. Accordingly, States are bound to grant those rights to any asylum-seeker which falls under their jurisdiction, for being present into the territory or at the border or for being subjected to the action of governmental bodies.

- The **Preamble to the Geneva Convention** makes a clear reference to the intention of the United Nations to grant human rights and fundamental liberties to refugees.

- Taking into account the situation of asylum-seekers at border, the **fundamental civil rights internationally recognised** by the Universal Declaration of Human Rights[4] and by other international instruments[5] are particularly relevant. Those rights include :

  ⇨ **right to life and safety**, implying the right to be granted first aid in case of risk for the life itself, and the right to receive basic assistance and basic goods, such as food, housing, sanitation, medical care

[4] The International Declaration of Human Rights, adopted as a non-binding instrument, has progressively acquired, thanks to the States' practice, a customary internatioanl law nature, and is binding.

[5] The following acts can be mentioned: New York Covenant on Civil and Political Rights of 16 december 1966, the European Convention of Human Rights of 4 November 1950, the International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 4 January 1969, the Convention on the rights of the Child of 20 November 1989.

- ⇨ **right not to be subjected to ill-treatment and degrading treatment**
- ⇨ **right to fair treatment without discrimination**
- ⇨ **respect for the unity of the family**
- ⇨ **adequate protection for unaccompanied minors**

Convention relating to the status of refugees
Geneva, 28 July 1984

Article 31

Refugees unlawfully in the country of refuge.

(1) The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of Article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.
(2) The Contracting States shall not apply to the movements of such refugees restrictions other than those which are necessary and such restrictions shall only be applied until their status in the country is regularized or they obtain admission into another country. The Contracting States shall allow such refugees a reasonable period and all the necessary facilities to obtain admission into another country.

Article 33
Prohibition of expulsion or return ("refoulement")

(1) No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.
(2) The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.

Conclusion No. 25 (XXXIII) - 1982

GENERAL CONCLUSION ON INTERNATIONAL PROTECTION
Executive Committee of the UNHCR Programme

The Executive Committee,
(...)
(b) Reaffirmed the importance of the basic principles of international protection and in particular the principle of non-refoulement which was progressively acquiring the character of a peremptory rule of international law;

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
General Assembly of the United Nations, 10 December 1984
Article 3
No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.

For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.

International Covenant on Civil and Political Rights

General Assembly of the United Nations, 16 December 1966

Article 7

No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation.

European Convention on protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Rome, 4 November 1950

Article 3

No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.

3. OTHER INTERNATIONAL AGREEMENTS OF INTEREST TO REFUGEES

1. Introduction: international bodies promoting the agreements concerned

1.1 The **COUNCIL OF EUROPE** is an intergovernmental body, established in 1949 following the initiative of 10 European countries. It is presently composed by 41 countries of Western, Central and Eastern Europe, and undertakes the major task of promoting agreements and actions aiming at the implementation of, and respect for, human rights and fundamental freedoms in Europe.
In the context of this activity, the Council of Europe has promoted the adoption of international instruments - binding and non-binding - in the field of human rights, among them the European Convention of Human Rights of 1950. Some of those instruments aim at protecting and promoting the refugee rights.

Among the instruments adopted under the auspices of the Council of Europe, there are two Conventions particularly relevant to refugees :

- **European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees** of 20 April 1959, adopted in Strasbourg, implemented in Italy by Presidential Decree no. 322 of 29 January 1965.

- **European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees** of 16 October 1980, adopted in Strasbourg, implemented in Italy by Law no. 438 of 30 July 1985.

1.2 The **INTERNATIONAL COMMISSION OF CIVIL STATUS** is an intergovernmental organisation of European States established in 1949, which aims at promoting the harmonisation among national systems in the field of personal status, family law and nationality, through researches and through the adoption of Conventions and Recommendations.
Such organisation, in co-operation with UNHCR, has dealt several times with the personal status of refugees, for several aspects: validity of marriage, divorce, acknowledgement of documents, etc. ; it has also promoted the adoption of several Agreements applying to refugees, and of a Convention directly relating to them :

- **Basel Convention of 3 September 1985, relating to international co-operation in the field of administrative assistance to refugees**, implemented in Italy by Law no. 138 of 3 April 1989.

2. Abolition of visas according to the Strasbourg Convention of 1959

- The Strasbourg Convention of 1959, adopted under the auspices of the Council of Europe, **exempts refugees** - under the condition of reciprocity - **from visa obligations** in order to enter the territory of the States parties to the Convention, provided that :

⇨they are lawfully resident in the territory of a contracting State
⇨they hold a travel document, issued by the authorities of a contracting State
⇨the aim of the entry is a sojourn of less than three months

- The provisions of the Strasbourg Convention **are no longer valid for those countries which belong to the so-called «Schengen area»** (see. Section II, Unit 2). The visa regime regulated by the Schengen Agreements, also applies to refugees, granting them some rights that go beyond the scope of the Strasbourg Convention. However, **some States party to the Strasbourg Convention do not form part of the Schengen area**, as they either are outside the European Union, or are not applying the Schengen Agreements, because they are still modifying their legal systems.

- On the basis of the above considerations it can be said that **for the following States the exemption from visa pursue to the Strasbourg Convention holds its value** :

  ✓ Denmark
  ✓ Finland
  ✓ Ireland
  ✓ Island
  ✓ Liechtenstein
  ✓ Malta
  ✓ Norway
  ✓ Sweden
  ✓ Swiss
  ✓ United Kingdom

3. The transfer of responsibility pursue to the Strasbourg Agreement of 1980

- The Agreement of 1980 on transfer of responsibility has been adopted under the auspices of the Council of Europe. Such instrument aims at attributing the responsibility for the **issuance and renewal of travel documents** - released in compliance with art. 28 of the Geneva Convention - **to the State on whose territory the refugee is residing.** This principle intends to facilitate and to make fair the relevant procedures, both for the refugee and for the hosting country.
  The **FUNDAMENTAL RULES** contained in the agreement concerned are the following :

- After **two years of effective, continuous and regular residence** of the refugee on the territory of another State, the latter becomes responsible in his regards.
  ⇨stays autorized for the purposes of studies and medical care and participation in a trial are not taken into account

- **Until the very moment of transfer of responsibility**, the travel documents shall be issued by the first State of residence, and the refugee residing abroad will be allowed to apply to the Embassy of the latter.

- **Following the transfer of responsibility**, the second State shall be responsible for the issuance of a new travel document to the refugee.

4. Administrative assistance to refugees : co-operation among States according to the Basel Convention of 1985

- The Basel Convention of 1985 on administrative assistance to refugees lays on **art. 25 of the 1951 Geneva Convention** (see unit 1), according to which the contracting States must accord refugees administrative assistance for the issuance of documents and certifications that are ordinarily issued by the country of origin.

- According to the Basel Convention, the contracting States **can contact any other State Party** on whose territory the refugee has previously resided, in order to **obtain information on his identity and civil status** at the moment of admission to that State.

  ⇨ Such an enquiry **cannot be addressed to the State of origin of the refugee** and cannot involve any other State if this could result dangerous for the refugee's safety.

European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees

Strasbourg, 20 April 1959

Article 1

1. Refugees lawfully resident in the territory of a Contracting Party shall be exempt, under the terms of this Agreement and subject to reciprocity, from the obligation to obtain visas for entering or leaving the territory of another Party by any frontier, provided that:

(a) they hold a valid travel document issued in accordance with the Convention on the Status of Refugees of 28th July 1951 or the Agreement relating to the issue of a travel document to refugees of 15th October 1946, by the authorities of the Contracting Party in whose territory they are lawfully resident;

(b) their visit is of not more than three months' duration.

2. A visa may be required for a stay of longer than three months or for the purpose of taking up gainful employment in the territory of another Contracting Party.

European Agreement on transfer of responsibility for refugees

Strasbourg, 16 October 1980

Article 2

1. Responsibility shall be considered to be transferred on the expiry of a period of two years of actual and continuous stay in the second State with the agreement of its authorities or earlier if the second State has permitted the refugee to remain in its territory either on a permanent basis or for a period exceeding the validity of the travel document.
   This period of two years shall run from the date of admission of the refugee to the territory of the second State or, if such a date cannot be established, from the date on which he presents himself to the authorities of the second State.

(...)

Article 3

1. Until the date of transfer of responsibility, the travel document shall be extended or renewed by the first State.
2. The refugee shall not be required to leave the second State to obtain the extension or renewal of his travel document and may for this purpose apply to diplomatic missions or consular posts of the first State.

Article 5

1. From the date of transfer of responsibility:

a. the responsibility of the first State to extend or renew the travel document of the refugee shall cease;

b. the second State shall be responsible for issuing a new travel document to the refugee.

2. The second State shall inform the first State that transfer of responsibility has taken place.

Convention relative à la coopération internationale en matière d'aide administrative aux réfugiés

Commission International de l'Etat Civil, 3 Septembre 1985

1. En vue de la délivrance de documents ou certificats en application de l'article 25 de la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève, le 28 juillet 1951, l'Etat contractant sur le territoire duquel un réfugié, au sens de la Convention précitée et du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, réside régulièrement, peut s'adresser à tout autre Etat contractant sur le territoire duquel l'intéressé a résidé antérieurement, afin d'obtenir des informations concernant l'identité et l'état civil sous lesquels il a été admis ou enregistré dans cet Etat.
2. En aucun cas, une telle demande ne peut être adressée à l'Etat d'origine de l'intéressé. A l'égard de tout autre Etat, l'Etat de résidence s'abstiendra d'adresser une telle demande lorsque sa démarche serait de nature à porter atteinte à la sécurité du réfugié ou des membres de sa famille.
3. L'Etat requérant ne peut utiliser les renseignements fournis en application de la présente Convention à d'autres fins que celles qui sont précisées au premier alinéa.

4. TEMPORARY PROTECTION

1. Introduction: development of the notion of temporary protection

Temporary protection - understood as a form of reception aiming at providing refuge until repatriation is possible - is a concept that has been resorted to in Europe, in the context of the admission of people fleeing the war in the former Yugoslavia.
Such concept already existed at the international level: even before the Balkan conflict several national legislations, among them the *Immigration Act* in the United States, provided for the possibility to grant temporary protection to people fleeing armed conflicts, as a form of protection alternative to asylum.
It is in the context of the search for a solution to respond to the refugee flows from the Balkans, however, that the notion of temporary protection has been developed more systematically as a means of resolving refugee problems.
On 29 July 1992, at the first UNHCR-sponsored conference on former Yugoslavia, the High Commissioner for Refugees **formally requested governments to give temporary protection to people fleeing from the conflict**; following to this appeal and to the response of European countries, some 700,000 people from former Yugoslavia had been granted temporary protection in Europe.

2. Notion of temporary protection

At international, as well as at local, level - see Section III of this Chapter - the concept of temporary protection is different from the refugee status, in consideration of several elements:

⇨*Temporary protection aims at providing an **immediate and effective response to large influxes of people**, fleeing from armed conflicts or from other situation of systematic and grave violations of human rights*

⇨*The granting of temporary protection does not require the carrying out of an individual status determination procedure and represents a particularly suitable instrument when events are so quick and grave to make impossible a screening of cases on individual basis.*

⇨*Temporary protection does not aim, in principle, at the integration of the individual in the society of the hosting State, but **at granting him protection and assistance on a temporary basis, until a safe return to the area of origin became possible.***

3. Temporary protection and refugee status

The fact that temporary protection has been used as an instrument to respond to large influxes of refugees does not exclude - it rather implies - **that it could be accorded to individuals who could be granted the refugee status pursue to the Geneva Convention**.

The fact of fleeing from war situation or generalised violations of human rights does not *ipso facto* exclude the refugee status according to the notion embodied in the Geneva Convention of 1951 (see Unit 1). War - understood as deployment of armed forces - does not constitutes a persecution as such. However, it is often used as a means of persecution against a specific group: in those cases the violence targets a specific objective, consisting of a large or little group of persons. As a result, frequently people fleeing a conflict are also escaping from a persecution.

according to paragraph 6 of ***the Joint Position Defined by the Council on the basis of Article K.3 of the treaty on European Union on the Harmonised application of the definition of the term «Refugee» in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees,*** «In principle, use of the armed forces does not constitute persecution where it is in accordance with international rules and internationally recognised practice. However, it becomes persecution where, for instance, authority is established over a particular area and its attacks (...) fulfil the criteria of paragraph 4» (i.e. constitute persecution within the meaning of the Geneva Convention)

There exist a common area covered by both the notions, so that part of the situations finding immediate solution thanks to temporary protection, could also constitute a ground for the recognition of refugee status.

It follows that:

temporary protection granted to a person do not prejudice his right to apply for refugee status

4. Instruments adopted in Europe

The Council of the European Union has adopted two acts which presently are part of the European acquis on asylum (see Unit 6 of Section II), relating to the reception of victims of conflicts:

- **Council Resolution on Burden Sharing with Regard to the Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis**, of 25 September 1995

- **Council Decision on an Alert and Emergency Procedure for Burden- sharing with Regard to the Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis**, of 4 March 1996

Those instruments, adopted in order to address the need for burden-sharing among European Countries with regard to admission of displaced persons, and aiming at an harmonised action in case of mass influx, permit to single out a definition of the subject benefiting from temporary protection.

Resolution of 25 September 1995 explicitly concerns the persons the member States agree to admit on a temporary basis, in case of armed conflict or civil war, even when they have already left their home country and find themselves in a third country.

This instrument addresses some vulnerable categories, such as persons:

- who have been detained in a detention camp
- who are wounded or ill, and cannot get adequate medical care in the place where they are
- whose life or physical integrity is under threat and they cannot be safeguarded by another form of protection in the area of origin
- who have faced sexual assault and cannot be assisted in a safe area close to their home
- are coming directly from the areas of the fighting, where they cannot return due to the conflict and the violations of human rights

The above list - together with the considerations made - shows that temporary protection aims at providing an effective response to the needs of safety and assistance of a wide category of victims of conflicts. This category includes, however, persons whose situations could give rise to the recognition of the refugee status.

5. VIOLATION OF HUMAN RIGHTS AND REFUGEES FLOWS: COULD A RESPONSIBILITY OF THE STATE OF ORIGIN BE DRAWN ?

1. Introduction: human rights violations and fluxes of refugees

The refugee problem is usually considered from the point of view of the country of arrival and admission.
Thus, international refugee law is a combination of provisions aiming at identifying the rights and duties of the refugee once in the territory of a third State, and at establishing the obligations of the latter towards asylum-seekers and refugees.
However, the development of the matter and the recent humanitarian crisis, producing overwhelming influxes of refugees (the war in the Balkans and in Rwanda represent the two most common examples) have brought to seek a new approach to the problem, which takes into consideration the initial moment of the phenomenon, that is to say, the causes of refugees flows.
The present state of the relevant doctrine, still far from an uniform approach and from reaching common views, do not allow to go beyond the mere asking of a question and the identification of criteria and principles which could be useful in view of a possible resolution.

The basis of a research or the origins of the problem is the existing link between violations of human rights and of international humanitarian law, and the refugee flows. Today's human rights abuses are tomorrow's refugee movements. The immediate causes of flight are almost invariably to be found in present or anticipated human rights violations. Such violations are, in fact, the major cause of refugees flows.
This awareness brings - adopting an approach exclusively oriented to the protection of the possible and real victims - to reflect on the responsibility of the country of origin in case of influxes of refugees. The other elements of the study, such as the very concept of State responsibility in international law and the compensation of the damages, are to be framed in a perspective of prevention of further violations and of the consequent influxes.

2. Basic elements of the issue

The focal point of the issue is **whether it is possible to suppose that the State of origin - i.e. States of nationality or mere residence - could be held internationally responsible for having produced a mass flight from its territory**. Besides, we are discussing on whether, in view if this responsibility, the State concerned could be held to pay the damages, and on who is the subject entitled to call upon the State to meet its obligations.
From a theoretical point of view the matter poses several problematical questions, linked to further controversial problems under discussion within the doctrine.

The following elements are relevant for the purposes of searching for a possible solution to the main question :

- identification the norm which has been violated
- nature of responsibility
- identification the subject entitled to claim the State responsibility

3. Examination of the problem

1. **As international responsibility presupposes a breach of an international obligation**, the first step of our study aims at identifying the existence and the nature of a provision explicitly preventing the States from producing forced movements of population.

   If we examine the international legislation relative to refugees, it appears that no general rules exist forbidding, apart from their nature, all behaviours of the State which result in exodus of population. The international norms usually mentioned in this regard do not prohibit a specific result, but a certain behaviour.
   Given that refugee flows are usually determined by a situation of systematic and massive violation of human rights in the country of origin, the element relating to the responsibility of the State is often present, in so far as it is connected to the violation of other international provisions, those protecting human rights (including the norms of humanitarian law).

   The assumption according to which, in this context, the responsibility of the State cannot be considered separately from the violation of human rights, is proven by the fact that every time the State of origin of a forced movement of population has been condemned by the international community, that condemnation referred to human rights violations carried out by the governmental bodies or outside their control, and did not make reference to the results produced by those acts. In those occasion States were called upon not as «States of origin of refugees» but as being «States violating human rights».

2. **The above consideration permits single out the nature of the State responsibility relevant in case of forced movement of population** : it is a responsibility for violations of human rights and fundamental freedoms, during peacetime, and of norms of humanitarian law, during wartime. The debate over the responsibility of the State for refugee movement does not appear to be separated from the more general discussion on the State responsibility for grave breaches of provisions protecting the human being «as such».

3. Insofar as violations of human rights and humanitarian law are relevant towards a number of States (as members of the international community or as party to an international convention), each of them is entitled to claim the breach of the obligation.
   As regards the safeguard of those subjects directly «damaged» by the violation of norms protecting human rights, it is generally recognised that the individuals are the subjects entitled to claim damages whenever a compensation is provided by international instruments. A for the European context, the case-law and the Statute (art. 50) of the European Convention on Human Rights foresee compensation for individual damages, understood as reparation for economic and psychological damages.

4. Conclusion

The perspective adopted by this paper and the elements taken into account allow us to hold that, as regards the problem of mass exodus, **a debate on responsibility of the State of origin must focus on the standards of compliance with human rights law within the territory falling under the jurisdiction of the State.** Determining the responsibility of the States of origin hence aims at promoting the compliance with human rights standards in the regions concerned, also in view of preventing further mass fluxes.

The **right to reparation** arising from the said responsibility can be referred only to the individual - refugee or not - who has been damaged by the breach. He can resort to the existing international judicial bodies in charge of implementing such a right. In the geographical areas where an individual claim for damages produced by human rights violations is provided (e.g. before the European Court of Human Rights), the individuals who have been subjected to grave violations have the possibility to claim the damages to the State held responsible for the breach of the obligation.
On the contrary, it is not possible to held, given the present estate of the doctrine, that the responsibility of the State of origin towards other States, among them the hosting country, originates from very fact of producing refugees. It is useful to stress that **an actual and effective approach to the refugee problem cannot be separated from the international promotion of human rights**. In the context of this promotion, **identifying the State responsibility only aims at modifying the harmful behaviours**.

Section II: Asilum And European Union

1. THE DUBLIN CONVENTION OF 15 JUNE 1990

1. Introduction: aim of the Convention

- The wide refugee influx affecting Europe during the last decade, has provoked the need of European States to regulate their relationship even from with regard to the asylum legislation. Insofar as an exclusively internal regulation of procedures of recognition gave rise to some phenomenon negative for the interested States as well as for refugees, the first step toward harmonisation, aiming to create a uniform approach to the problem, has been the drafting of a Convention regulating the relationship among States with as regards the responsibility to process the asylum applications. Chapter 7 of Title II of the Schengen Convention firs drew the rules addressing that need (see Ch. II, Section, II, Unit 2). **The Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in one of the member States of the European Communities**, addresses the subject in a specific and systematic way, replacing the above mentioned Chapter of the Schengen Convention.
- The Dublin Convention was signed and is currently being applied by the 15 member States of the **European Union**. It entered into force on 1 September 1997 for the 12 contracting States (Denmark signed the Convention on June 1991). The Convention entered into force for Sweden and Austria on 1 October 1997, for Finland on 1 January 1998.

  The specific AIMS of the Dublin Convention are the followings :

  ⇨ **to reduce the number of «multiple» asylum applications**, i.e. requests simultaneously presented in different States by the same person

  ⇨ **to reduce the phenomenon of «refugees in orbit»**, i.e. persons who are deported from a country to other due to subsequent denying of responsibility by the Governments concerned

  The MEANS by which the Dublin Convention pursues those aims are :

  the determination, according to fixed criteria, of a State responsible for the examining any asylum application

  the obligation of the competent State **to examine the application**

  the **mutual exchange of information**

2. Determination of the State responsible : criteria determining the obligation to examine the request

The Dublin Convention draws several criteria consisting of conditions which **determine the obligation of a State examine the asylum application**. Those criteria are to be applied according to priority rules, determined by the Dublin Convention itself.

The Criteria which, determine the obligation of a State to examine the applications are the followings :

family links **(art. 4)** : responsibility of the State where the applicant for asylum has a member of his family who has a refugee status within the meaning of the Geneva Convention, and is legally resident there («member of his family» means his spouse, his unmarried child who is a minor of under eighteen years, or his parents mother where the

applicant for asylum is himself or herself an unmarried child who is a minor of under eighteen years). ⇨ Provided that the asylum-seeker so desires

1□***possession of a valid residence permit*** **(art. 5, para. 1)** : responsibility of the State which issued the permit

2□***possession of a valid visa*** **(art. 5, para. 2)** : responsibility of the State which issued the visa

3□***irregular entry*** **(art. 6) :** responsibility of the State into whose territory the asylum-seeker has irregularly entered, coming from a non-EU State

4□***entry without visa obligation*** **(art. 7) :** when the alien has lodged his application for asylum in tow or more Member State in which the need for him to have a visa for entry into the territory also waived, the latter State where the application has been lodged shall be held responsible

5□***place of lodging of the application*** **(art. 8) :** subsidiary criteria designating the responsibility of the first Member State with which the application for asylum is lodged shall be responsible for examining it.

3. Right of the State to examine the application

4. Each Member State shall have the right to examine an application for asylum submitted to it by an alien, even if such examination is not its responsibility under the criteria defined in this Convention, provided that the applicant for asylum agrees thereto. The Member State responsible under the above criteria is then relieved of its obligations, which are transferred to the Member State which expressed the wish to examine the application. The latter State shall inform the Member State responsible under the said criteria if the application has been referred to it.

3. Right of the State to examine the application

The Dublin Convention includes provision according the States the right to examining the application for asylum :

1. ***national legislation*** **(art. 3, para. 4)** :each Member State shall have the right to examine an application for asylum submitted to it even if such examination is not its responsibility under the criteria defined in this Convention **provided that the applicant so desires**

2. ***humanitarian reasons*** **(art. 9) : a**ny Member State, even when it is not responsible under the criteria laid out in this Convention, may, for humanitarian reasons, based in particular on family or cultural grounds, examine an application for asylum at the request of another Member State, **provided that the applicant so desires**

4. Exchange of information

In order to determining the States responsible for examining an asylum application, the competent authorities may mutually exchange:

- ***general information*** **(art. 14) :**

1□ national legislative or regulatory measures

2□ statistical data

3□ national practice and case law

- ***information relating to the asylum application concerned*** **(art. 15) :**

4□ personal details of the applicant
5□ identity and travel and identity papers
6□ other information necessary for establishing the identity of the applicant
7□ places of residence and routes travelled
8□ residence permits or visas issued by a Member State
9□ the place where, and the date when, the application was lodged
10□the stage reached in the proceedings and the decision taken, if any
11□the grounds alleged by the applicant to support his application and the grounds of the decision, if any

⇨ **communication of the information relating to the grounds of the application shall be subject to the approval of the applicant for asylum**

Convention *Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in one of the member States of the European Communities*
Dublin, 15 June 1990

Article 3

1. Member States undertake to examine the application of any alien who applies at the border or in their territory to any one of them for asylum.
2. That application shall be examined by a single Member State, which shall be determined in accordance with the criteria defined in this Convention. The criteria set out in Articles 4 to 8 shall apply in the order in which they appear.
3. That application shall be examined by that State in accordance with its national laws and its international obligations.
4. Each Member State shall have the right to examine an application for asylum submitted to it by an alien, even if such examination is not its responsibility under the criteria defined in this Convention, provided that the applicant for asylum agrees thereto. The Member State responsible under the above criteria is then relieved of its obligations, which are transferred to the Member State which expressed the wish to examine the application. The latter State shall inform the Member State responsible under the said criteria if the application has been referred to it.
5. Any Member State shall retain the right, pursuant to its national laws, to send an applicant for asylum to a third State, in compliance with the provisions of the Geneva Convention, as amended by the New York Protocol.
6. The process of determining the Member State responsible for examining the application for asylum under this Convention shall start as soon as an application for asylum is first lodged with a Member State.
7. An applicant for asylum who is present in another Member State and there lodges an application for asylum after withdrawing his or her application during the process of determining the State responsible shall be taken back, under the conditions laid down in Article 13, by the Member State with which that application for asylum was lodged, with a view to completing the process of determining the State responsible for examining the application for asylum. This obligation shall cease to apply if the applicant for asylum has since left the territory of the Member States for a period of at least three months or has obtained from a Member State a residence permit valid for more than three months.

Article 4

Where the applicant for asylum has a member of his family who has been recognized as having refugee status within the meaning of the Geneva Convention, as amended by the New York Protocol, in a Member State and is legally resident there, that State shall be responsible for examining the application, provided that the persons concerned so desire. The family member in question may not be other than the spouse of the applicant for asylum or his or her unmarried child who is a minor of under eighteen years, or his or her father or mother where the applicant for asylum is himself or herself an unmarried child who is a minor of under eighteen years.

Article 5

1. Where the applicant for asylum is in possession of a valid residence permit, the Member State which issued the permit shall be responsible for examining the application for asylum.
2. Where the applicant for asylum is in possession of a valid visa, the Member State which issued the visa shall be responsible for examining the application for asylum, except in the following situations: a)if the visa was issued on the written authorization of another Member State, that State shall be responsible for examining the application for asylum. Where a Member State first consults the central authority of another Member State, inter alia for security reasons, the agreement of the latter shall not constitute written authorization within the meaning of this

provision. b)where the applicant for asylum is in possession of a transit visa and lodges his application in another Member State in which he is not subject to a visa requirement, that State shall be responsible for examining the application for asylum. c)where the applicant for asylum is in possession of a transit visa and lodges his application in the State which issued him or her with the visa and which has received written confirmation from the diplomatic or consular authorities of the Member State of destination that the alien for whom the visa requirement was waived fulfilled the conditions for entry into the State, the latter shall be responsible for examining the application for asylum.

3. Where the applicant for asylum is in possession of more than one valid residence permit or visa issued by different Member States, the responsibility for examining the application for asylum shall be assumed by the Member States in the following order: a) the State which issued the residence permit conferring the right to the longest period of residency or, where the periods of validity of all the permits are identical, the State which issued the residence permit having the latest expiry date; b)the State which issued the visa having the latest expiry date where the various visas are of the same type; c)where visas are of different kinds, the State which issued the visa having the longest period of validity, or where the periods of validity are identical, the State which issued the visa having the latest expiry date. This provision shall not apply where the applicant is in possession of one or more transit visas, issued on presentation of an entry visa for another Member State. In that case, that Member State shall be responsible.
4. Where the applicant for asylum is in possession only of one or more residence permits which have expired less than two years previously or one or more visas which have expired less than six months previously and enabled him or her actually to enter the territory of a Member State, the provisions of paragraphs 1, 2 and 3 of this Article shall apply for such time as the alien has not left the territory of the Member States. Where the applicant for asylum is in possession of one or more residence permits which have expired more than two years previously or one or more visas which have expired more than six months previously and enabled him or her to enter the territory of a Member State and where an alien has not left Community Territory, the Member State in which the application is lodged shall be responsible.

Article 6

When it can be proved that an applicant for asylum has irregularly crossed the border into a Member State by land, sea or air, having come from a non-member State of the European Communities, the Member State thus entered shall be responsible for examining the application for asylum. That State shall cease to be responsible, however, if it is proved that the applicant has been living in the Member State where the application for asylum was made at least six months before making his application for asylum. In that case it is the latter Member State which is responsible for examining the application for asylum.

Article 7

1. The responsibility for examining an application for asylum shall be incombent upon the Member State responsible for controlling the entry of the alien into the territory of the Member States, except where, after legally entering a Member State in which the need for him or her to have a visa is waived, the alien lodges his or her application for asylum in another Member State in which the need for him or her to have a visa for entry into the territory is also waived. In this case, the latter State shall be responsible for examining the application for asylum.
2. Pending the entry into force of an agreement between Member States on arrangements for crossing external borders, the Member State which authorizes transit without a visa through the transit zone of its airports shall not be regarded as responsible for control on entry, in respect of travellers who do not leave the transit zone.
3. Where the application for asylum is made in transit in an airport of a Member State, that State shall be responsible for examination.

Article 8
Where no Member State responsible for examining the application for asylum can be designated on the basis of the other criteria listed in this Convention, the first Member State with which the application for asylum is lodged shall be responsible for examining it.

Article 9Any Member State, even when it is not responsible under the criteria laid out in this Convention, may, for humanitarian reasons, based in particular on family or cultural grounds, examine an application for asylum at the request of another Member State, provided that the applicant so desires. If the Member State thus approached accedes to the request, responsibility for examining the application shall be transferred to it.

2. THE IMPLEMENTING CONVENTION OF THE SCHENGEN AGREEMENTS OF 19 JUNE 1990

1. Introduction : Schengen Agreements and their relevance for refugees

- The **Convention implementing the Schengen Agreements** was signed on 19 June 1990, with the aim of implementing the **Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at common borders**, signed in Schengen on 14 June 1985, which had been adopted in order to gradually establish a system of free circulation within the area formed by the territories of the contracting States. The implementing Convention entered into force on 26 march 1995.

- **France**, **Germany**, **Belgium**, **The Netherlands** and **Luxembourg** (so-called Schengen group) were the contracting States of the Agreements of 1985. Afterwards, in subsequent moments, other European States have acceded to the Agreement and to the implementing Convention. As of today, 15 States are party to those instruments : all the member States of the European Union (but Ireland and United Kingdom), Island and Norway. The latter States, who cannot formally join the Schengen Group (exclusively open to the EU member States), signed a co-operation agreement with the Group.

- **Italy** acceded to the Schengen Agreements on 27 November 1990. The Italian Parliament has authorized the ratification and has decided the implementation of those acts by Law no. 388 of 20 September 1993.

- Not all the States party to the Agreements are giving them full implementation. Some of them, for example, are still modifying the domestic legislation at this aim. **The following States are currently implementing the Schengen Convention** :

  ✓ Austria
  ✓ Belgium
  ✓ France
  ✓ Germany
  ✓ Italy
  ✓ Luxembourg
  ✓ The Netherlands
  ✓ Portugal
  ✓ Spain

- Besides the rules relating to the checks at the external borders, in the implementing Convention of 1990 there are **two categories of provisions affecting international refugee law**:

  ⇨provisions relating to the **determination of the State responsible for the examination of asylum applications**, which regulated this subject until the entry into force of the Dublin Convention

⇨ provisions on **freedom of movement of aliens lawfully resident** within the territory of the States parties, which provide for some benefits also applying to refugees

2. Determination of the State responsible for the examination of asylum applications

- **Chapter 7 of Title II** of the Schengen Convention, after having reaffirmed the obligation of the contracting States arising from the Geneva Convention 1951 and from the New York Protocol of 1967, and their commitment to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in order to the application, lays down the rules determining the State responsible for procedure of recognition of the refugee status according to the Geneva Convention. Those rules are no longer into force, as they have been **replaced by he Dublin Convention.**
- In order to address the need of eliminating the negative phenomenon of «refugees in orbit» and of «asylum-shopping» such Part of the Convention provided for several criteria aiming at determining the responsibility of a single State over the examination of the asylum application. Those **criteria** are similar to those drawn by the Dublin Convention, currently regulating this subject, to which reference is made (see next Unit).

3. Rights relating to the freedom of movement which apply to refugees

The core of the Convention concerned is constituted by the norms on the **freedom of movement of persons** within the area formed by the territories of the States parties (Schengen area), through the abolition of check at internal borders. This regulation is affecting not only the nationals of the State Parties. Indeed, Chapter 4 of Title II of the Convention determines the **conditions governing the movement of aliens**, and foresees, in favour of aliens lawfully residing, some rights also applying to refugees residing in the territory of a State party.

- Pursue to art. 21, combined with the provision of art. 5, lett. a), c), and e), an alien - i.e. an individual who is not national of a EU State - may move freely within the Schengen area provided that :

1. she/he holds a valid **residence permit** issued by one of the Contracting Parties
2. she/he holds a valid **travel document**
3. the visit **does not exceed a period of three months**
4. she/he is in possession of a **valid document permitting him to cross the border**, as determined by the Executive Committee
5. she/he can substantiate **the purpose and the conditions of the planned visit** and has **sufficient means of support**, both for the period of the planned visit and to return to their country of origin
6. she/he **has not been reported as a person not to be permitted entry** according to the Schengen Information System

Refugees lawfully resident in the territory of a State Party to the Schengen Convention can benefit from the rights laid down by the above provisions. They hold, indeed, a **sojourn permit of asylum** and a **travel document for refugees** (so-called *Convention Travel Document*), issued pursue to art. 28 of the Geneva Convention. Whereas they fulfil the remaining conditions foreseen by the mentioned articles, **refugees can freely move within the Schengen area without being submitted to visa obligations**.

Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985
19 June 1990

Article 5

1. For visits not exceeding three months entry into the territories of the Contracting Parties may be granted to an alien who fulfils the following conditions:
(a) in possession of a valid document or documents permitting them to cross the border, as determined by the Executive Committee;
(b) in possession of a valid visa if required;
(c) if applicable, submits documents substantiating the purpose and the conditions of the planned visit and has sufficient means of support, both for the period of the planned visit and to return to their country of origin or to travel in transit in a Third State, into which their admission is guaranteed, or is in a position to acquire such means legally;
(d) has not been reported as a person not to be permitted entry;
(e) is not considered to be a threat to public policy, national security or the international relations of any of the Contracting Parties.

(...)

Article 21

1. An alien holding a residence permit issued by one of the Contracting Parties may, under cover of that permit and of a travel document, both documents still being valid, move freely for up to three months within the territories of the other Contracting Parties provided he fulfils the conditions of entry referred to in Article 5(1) (a), (c) and (e) and is not on the national reporting list of the Contracting Party concerned.
2. Paragraph 1 shall also apply to an alien holding a provisional residence permit issued by one of the Contracting Parties and a travel document issued by that Contracting Party.
3. The Contracting Parties shall communicate to the Executive Committee a list of the documents which they issue that are valid as residence permits or provisional residence permits and travel documents within the meaning of this Article.
4. This Article shall apply without prejudice to Article 22.

3. THE MAASTRICHT TREATY OF 7 FEBRUARY 1992

1. Introduction

The Treaty on European Union (TEU) adopted by the heads of state and government of the twelve Member Countries during the Maastricht Summit on 11 December 1991, signed on 7 February 1992, entered into force on 1 November 1993, after all the Member States ratified it in conformity with their respective constitutional rules. The **European Union** (EU) rests on three pillars constituting the Maastricht Treaty:

- The first pillar (Title I-IV) establishes the role of Community institutions and includes the Treaties setting up the three European communities (ECSC, EEC and EURATOM).
- The second pillar (Title V) regards common foreign and security policy (CFSP).
- The third pillar (Title VI) concerns cooperation in the field of justice and home affairs (CJHA).

2. Common policy on immigration and asylum

- The free movement of persons, controls at external frontiers, security

The principle of the free movement of persons is already to be found in the Treaty of Rome (in the version amended by the Single European Act), in article 8A, which became art. 7A when the Maastricht Treaty came into force *(»The internal market is an area without frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured according to the provisions of this Treaty»)*. The aim then was to create an «economic area» for which free movement was a means and not an end. It was the Single European Action of 1986 that enshrined the idea of a common economic and social area, based on solidarity and dominated by the rules of the market, but at the same time by cooperation between the political institutions and social partners. The Maastricht Treaty spells out the principle of free movement of persons within a broader social policy aimed at establishing a **European citizenship**, ruling on other matters in its Title VI (the so-called pillar III of the Union) connected to the free movement of persons, such as immigration, asylum and judicial and police cooperation.

2.1 Title VI Cooperation in the field of justice and home affairs (art. K.1-K9)

Cooperation in justice and police matters constitutes the third pillar of the European Union. The subject, to date only tackled outside the Community institutional framework, enters into the dominion of the Union, albeit without actually being incorporated into it, since it is mainly regulated by intergovernmental procedures.

- Article K.1 defines asylum and immigration polices as «**issues of common interest**». Article K.3 states that the Council of the European Union may, on the **initiative of every Member State and of the Commission, «adopt common positions [...] and actions»** as well as **«establish Conventions»** relevant to these matters. It is equally specified that «such Conventions may lay down that the Court

of Justice is competent to interpret their provisions and to rule on any dispute concerning their application [...]».

Unlike the ruling on CFSP, whose general vocation has been recognised, **article K.1** of the TEU contemplates a specific list of matters that Member States consider of common interest.

- Article K.2 lays down that the sectors contemplated by art. K.1 be treated in conformity with the European Convention on Human Rights and the Geneva Convention of 1951, also taking into account the protection that Member States grant to persons persecuted for political reasons.
- Article K.4 provides for the creation of a **Coordinating Committee (K.4),** composed of senior officials who, besides performing a coordinating role, shall elaborate opinions for the Council aimed at the implementation of the objectives set forth in art. K.1.
- Article K.6 recognises the right of the **European Parliament to be "regularly informed"** by the President and Commission in the fields covered by the third pillar. The European Parliament can equally «ask questions of or make recommendations to the Council».
- Article K.9 lays down that asylum and immigration are governed by the **Community method**, making it possible to use the procedure of **article 100 C** of Title II of the first pillar for matters under points 1 to 6 of article K.1, and to transfer certain matters currently under the third pillar to the European Community.

Article K.9 of the Treaty has thus been called the **Community footbridge,** since it enables sectors involving cooperation to be incorporated into the Community. This article permits the decision-making mechanism (the Commission's right of initiative and the Council's qualified majority voting) of art. 100C of the EC treaty to be applied to actions concerning cooperation in the field of justice and home affairs, excluding the sectors of judicial cooperation in criminal, customs and police matters. To this end it is necessary to have:

- the initiative of the Commission or a Member State
- the unanimous vote of the Council.

In the **«Declaration on Asylum»** attached to Title VI of the Treaty on European Union, it is specified that the Council shall examine, before the end of 1993, a paper entitled «the question of a possible application of article K.9 to these matters». This paper was presented to the Council on 4 November 1993 by the European Commission which thus used its right of initiative in the matter for the first time.

2.2 Article 100 C (Title II) : common policy on visas for third countries

Under article 100 C of the treaty establishing the European Community, the **Member States' policy on visas now comes under Community jurisdiction.** This article establishes the procedure for determining the non-member countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders. The Council shall decide unanimously, on the proposal of and after the recommendation of the European Parliament, on the list of countries whose nationals must obtain a visa to enter the

Community.

From *1 January 1996*, a qualified majority voting has replaced unanimous voting.

3. Intergovernmental cooperation on justice and home affairs

- **On 1 November 1993 a Coordinating Committee was officially created** under article K.4 of the Treaty. This new structure includes all the intergovernmental assemblies previously responsible for matters now included in the third pillar: the TREVI Group (fight against terrorism), the ad hoc working party on immigration group (asylum and immigration), CELAD (European Committee to Combat Drugs) and other parties responsible for judicial and customs cooperation. The **Justice and Home Affairs Council** holds final responsibility for these matters.

The Justice and Home Affairs Council, set up by the Ministries of the Interior and Justice of each of the Member States, is assisted by **COREPER** (Committee of Permanent Representatives of Member States to the Community) and presents its work and conclusions to the Council of the European Union.

- **On 9 and 10 December 1993, the European Council** of heads of State and Government reached an agreement on the action plan elaborated by the Justice and Home Affairs Council. The Council has agreed to begin the procedures laid down in the Treaty for considering the «proposed ruling on the list of third countries requiring a visa" to enter the Community area and the «revised draft Convention on crossing external borders of the European Union Member States» presented by the European Commission. In the **action plan on** asylum, the aim of which is to harmonise asylum policies, priority is given to a common action "for a **harmonised application of the definition of a refugee** of article 1A of the Geneva Convention of 1951 and for the definition of the **minimum standards on procedures** for considering an application for asylum".

4. The European Commission: new role as regards asylum

The third pillar paves the way for bringing issues such as asylum and immigration under Community rules and procedures. The **European Commission's traditional right of initiative** (art. K.3) **is extended** to cover the third pillar, whereas the **European Parliament**, albeit not formally consulted, must at least be informed about the progress of work and can make recommendations (art. K.6). Title VI of the Maastricht Treaty gives the Commission a right of initiative concurrent with that of the Member States for the matters listed under points 1) to 6) of art. K.1. The Commission adopted on 23 February 1994 a **«Communication to the European Council and Parliament on immigration and asylum policies»**. The proposals contained therein aim at «putting these new commitments into practice without delay by making use of the possibilities offered by the Treaty ».

As regards asylum, refugees and "other persons in need of protection», the Commission

insists on the need to have separate policies from those applicable to immigrants **«since they involve a humanitarian problem» and that «by definition, it is impossible to act on the number of refugees to whom Member States may offer their protection»**.

4. THE AMSTERDAM TREATY OF 2 OCTOBER 1997

1. The Intergovernmental Conference and approval of the Treaty

The Amsterdam Treaty was officially signed on **2 October 1997** and was implemented on **1 May 1999**. The Member States pursue their "closer cooperation" within the institutional framework of the European Union. The specific situation of the **United Kingdom and Ireland** was borne in mind, recognising their free movement zone and right to exercise controls on persons at their frontiers. The Treaty also lays down that the United Kingdom and Ireland are excluded from the provisions of the new Title IV regarding visas, asylum and immigration; with the exception of regulations on visas, similar provisions will be applied to **Denmark** which will not participate in the elaboration and implementation of decisions which have defence implications.
The new Treaty has introduced substantial amendments and additions to the Treaties Establishing the European Communities and the Treaty on the European Union, vis à vis the coming enlargement of the EC towards east European countries.

2. The Amsterdam Treaty and the third pillar of the Union

In consequence of the entry into force of the Amsterdam Treaty, **immigration and asylum** come under the so-called first pillar of the Union. This means they are incorporated into the Community, with the possibility of streamlining procedures and making them more transparent, also strengthening the role of the European Parliament and the Court of Justice.
The Amsterdam Treaty thus preserves the structure of the so-called three pillars set up by the previous Maastricht Treaty, making considerable amendments mostly in the area covered by the present third pillar. The changes introduced by the new treaty include the *«creation of an area without internal frontiers»* and *"maintaining and developing the Union as an area of freedom, security and justice, in which the free movement of persons is assured in conjunction with appropriate measures with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime"* as specified in the amended **article B**.
The expression **«area of freedom, security and justice»** used by the new article B replaces the diction «justice and home affairs» in Title VI of the Maastricht Treaty. The new area established by the Amsterdam Treaty refers to that currently under Title VI and becomes a new title directly included in the EC Treaty.

The new Title IV of the EC Treaty is entitled **«Visas, asylum, immigration and other policies related to free movements of persons»** and encompasses the following areas:
- Crossing external and internal Union borders
- Asylum, immigration, policy towards nationals of non-member countries
- Judicial cooperation in civil matters

The only matters not incorporated into the Community and thus remaining inside Title VI of the Maastricht Treaty are police cooperation and judicial cooperation in criminal matters. The matters coming under article B are regulated by specific articles of Title IV.

3. Common Policy on immigration and asylum

The Amsterdam Treaty thus confirms the Union objectives laid down in the Maastricht Treaty, establishing a gradual incorporation of immigration policy into the Community within five years from its entry into force. International cooperation between police forces already exists and, to use the terminology of the Maastricht Treaty, the contracting parties have made it "closer" through the Schengen Convention.

Over the first five years after the new Treaty has come into force, the Council shall take decisions unanimously on proposals put forward by the Commission or a Member State and after consulting with the European Parliament. This is to enable Member States gradually to create an area of freedom, security and justice inside the Union *(art. 63)*. After five years, the Council will decide on the proposal of the Commission, which will act as a filter for requests made by Member States, and, after consulting the European Parliament, will take decisions unanimously on areas governed by the Community method according to the procedure set forth in art. 189B (co-decision procedure).

The following remain under intergovernmental cooperation:

- Cooperation between police, customs and other specialised law enforcement services of the Member States also through the European Police Office.
- Closer cooperation between the judicial authorities in criminal matters to facilitate extradition between Member States, ensuring compatibility in rules applicable in the Member States and to prevent conflicts of jurisdiction.
- Adoption of common rules relating to the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of organised crime, terrorism and illicit drug trafficking.

The new Treaty amending the old Title VI of the Maastricht Treaty, which now contains "provisions on police and judicial cooperation in criminal matters matters", still leaves common action in this area under the control of the competent national authorities of each Member State.

3.1 Article 63 (Title IV)

Asylum and refugee matters are disciplined, with immigration, by article 63 of Title IV. The problem of asylum is treated within two different frameworks:

- Firstly, with reference to refugees under the Geneva Convention of 1951.
- Secondly, under the question of temporary protection and «burden-sharing».

Article 63 refers to the measures to adopt for asylum in conformity with the Geneva Convention of 1951, the New York Protocol of 1967 and other Treaties on this matter. The measures under paragraph 1 of art. 63 cover three specific areas:

- The criteria and mechanisms for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum.
- Minimum standards on the reception of asylum-seekers in the Member States.
- Minimum standards with respect to the status of refugees.
- Minimum standards on procedures for granting or withdrawing refugee status.

The dispositions of paragraph 2 seem to fill the gaps in the present discipline on refugees and asylum, extending the European Community's protection to classes of persons not specifically covered by the Geneva Convention and who therefore do not necessarily correspond to the definition of a refugee given in article 1 A of this Convention. Thus, not only has a common policy on asylum started to take shape, but also a European law on refugees, as has already occurred in Africa and Latin America. One of the most significant elements of this law is the official recognition of the category of **displaced persons**, i.e. those who are in danger and needy like refugees and who cannot be recognised as such under the Geneva Convention.
The measures listed under article 63 are to be adopted by the Council *«according to the procedures laid down in article 67, not later than five years after the entry into force of the Amsterdam Treaty»*. The Member States thus establish a transition period during which the Union's powers on asylum are not exercised fully and completely. This means that an effective incorporation of asylum into the Community will only occur at the end of the transition period (five years).

4. Protocol on asylum for European Union nationals

The Amsterdam Treaty's ruling on asylum is completed by the Protocol on Asylum, not signed by Denmark. The Protocol, annexed to the EC Treaty, has been criticised not only by the European Parliament but also by the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) as well as governmental and non-governmental organisations dealing with the rights of asylum-seekers.
The Protocol refers to an application for asylum by a national of a Member State in another Member State and has a precedent in the dispute pending between Spain and Belgium regarding two ETA party members who applied for asylum in the latter State. With this Protocol on Asylum, the Member States ratify the principle that a European Union national cannot generally apply for asylum in another Member State. This provision is justified by the doctrine of safe countries in the 1992 Conclusions of the Ministers responsible for immigration of the Member States. According to the single article of the Protocol: *«Member States of the European Union, given the level of respect of human rights and fundamental freedoms it guarantees, mutually consider themselves safe countries for all legal and practical aims of asylum»*. A derogation from the general rule is only envisaged in four cases explicitly listed by the article. The Member States agree that an application for asylum may be examined when:

- the Member State of which the applicant is a national takes measures derogating from its obligations under article 15 of the European Convention on Human Rights;
- the procedure laid down in article IF, paragraph 1, of the Treaty on the EU (i.e. the suspension procedure) has been initiated against the Member State of which the applicant is a national;
- the Council, in compliance with article F, paragraph 1, determines that the Member State of the which the applicant is a national has violated the principles laid down in article F, paragraph 1;
- a Member State should decide unilaterally to consider the application: in this event the application is considered on the assumption that it is manifestly unfounded.

UNHCR and ECRE (European Council on Refugees and Exiles) consider that, since it deprives European nationals of the right to seek asylum in a Member State, the Protocol violates the principle of the right of refugees according to which every individual has the right to have his or her application for asylum taken into consideration. The Protocol *«violates the object and purpose and some basic provisions of the Refugee Convention».* In fact, the Convention, albeit not recognising a right to asylum, unequivocally confirms the obligation of *non-refoulement* towards the country in which the refugee fears persecution. This ban means that contracting States are duty bound to consider every application for asylum presented in their territory. From this point of view the Protocol on Asylum contravenes the Convention.
The basic principle of the Protocol also conflicts with the Geneva Convention from another angle. The assumption that an application for asylum is not generally admissible if presented by a national of a Member State is a clear violation of art. 3 of the Geneva Convention, according to which the Convention must be applied to refugees without discrimination of race, religion or country of origin. By discriminating on the basis of the country of origin, the Protocol introduces a geographical limitation to the application of article 1A of the Geneva Convention, an amendment expressly forbidden by the New York Protocol of 1967.

5. The integration of the Schengen acquis into the Amsterdam Treaty

To implement the Protocol integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union, attached to the Treaty of Amsterdam immediately after its signature on 2 October 1997, three working groups started to incorporate the Schengen rules, secretariat and its staff into the Union. The first of these groups has the task of determining the legal basis of each of the provisions or decisions constituting the Schengen *acquis* and to decide whether to put them under the so-called first pillar of the Union or keep them in the third pillar, that is in an intergovernmental framework.
With the Amsterdam Treaty and the attached Protocol on the integration of the Schengen *acquis* into the European Union, a common policy on immigration and asylum becomes a necessary corollary to the complete implementation of the free movement of persons.

5. ASYLUM AND HARMONISATION: IMPORTANT ACTS IN THE EUROPEAN FRAMEWORK WITH REGARDS TO ASYLUM (CALLED THE *ACQUIS*)

1. Introduction: harmonisation of asylum procedures

What is commonly called the European *acquis* on asylum is part of the process of harmonisation of asylum matters in the European Union, launched by the Schengen and Dublin Conventions.

After having systematically tackled the thorny problem of the identification of competence on asylum applications by adopting the two aforesaid conventions, Europe is taking a further step towards a uniform approach to the subject by harmonising procedures for determining the status of refugee (eligibility procedures).

As the Dublin Convention states, the competent State bodies determine the status of refugee according to national law, which can vary from State to State. For the Union countries, harmonising this aspect of the matter means finding common guidelines for national eligibility procedures.

2. The European *acquis* on asylum : nature and composition

According to Article K. 1 (1) of the Treaty of Maastricht, asylum policy is an area of «common interest», and as such subject to intergovernmental cooperation and not the competence of European Union institutions. The Community *acquis* means the body of rules governing the action of Member States in matters of Union competence, norms which have to be accepted by the States belonging to the same Union. Hence what is called the **European *acquis* on asylum does not actually constitute an *acquis* in a technical sense**, and does not fall within the jurisdiction of the Court of Justice.

The European *acquis* on asylum is at the moment a mere expression of the Union countries' intention to acquire a harmonised approach to issues concerning refugees and asylum-seekers in a European context. However, the Amsterdam Treaty (with reference to Chap. II, sec. II, par. 4) enables the instruments composing said *acquis* to be integrated into the Community.

The European *acquis* on asylum consists of **different kinds of *acts,*** some of which have a binding force in themselves. So, although the subject of asylum and its relative *acquis* has not yet been integrated into the Community, this does not affect the binding force of those instruments that have been signed and ratified by all – or part – of the Union States, some of which are prior to the Treaty of Maastricht.

the ACTS COMPRISING THE EUROPEAN *ACQUIS* ON ASYLUM are the following:

1□ European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, of 4 November 1950

2□ Geneva Convention relating to the Status of Refugees, of 28 July 1951

3□ New York Protocol on the Status of Refugees, of 31 January 1967

4□ Dublin Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Union, of 15 June 1990

5□ Acts implementing the Dublin Convention adopted on a ministerial level

6□ Decision of 1992 establishing CIREA (Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum matters)

7□ London resolution on manifestly unfounded asylum applications, of 1 December 1992

8□ London resolution for a harmonised approach to problems regarding Host Third Countries, of 1 December 1992

9□ London conclusions concerning countries in which generally no serious risk of persecution exists, of 1 December 1992

10□Council resolution on minimum guarantees for asylum procedures, of 20 June 1995

11□Council resolution on sharing efforts in receiving and bearing the consequences of receiving displaced persons, of 25 September 1995

12□Council decision on an alarm and emergency procedure relating to sharing efforts in receiving and bearing the consequences of receiving displaced persons, of 4 March 1996

13□Common position defined by the Council on the basis of Article K.3 of Treaty on European Union relating to the harmonised application of the definition of the term «refugee» according to Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 on the status of refugees, of 4 March 1996

14□Council resolution on unaccompanied minors and third-country nationals, of 26 June 1997

3. In particular: the protection of the asylum-seeker during the procedure

The majority of the acts comprising the *acquis* propose **common criteria** for the Union States to refer to when defining the procedure for determining the status of refugee, a procedure which, as said before, is still disciplined by national law. Some of the guiding principles of the aforesaid criteria aim at the **protection of the asylum-seeker** during the eligibility procedure, especially with regards to its initial stage.

In particular, the **Council resolution on minimum guarantees for asylum procedures** (point 10 of the list) defines basic principles for protecting the asylum-seeker during the

procedure for determining status, to which the States must abide when defining the national regulations. This resolution should be read jointly with the **3 resolutions** (points 7, 8 and 9 of the lists) **adopted in London on 1 December 1992** by the Ministers responsible for immigration of the European Communities, to which the Council's resolution makes express reference in the event of any derogation from the guarantees set forth thereof.

The joint reading gives the following principles:

- **Guiding principle**: the asylum-seeker must be able to remain in the territory during the asylum procedure, including the time needed to lodge an appeal.

- **Main rights of the asylum-seeker during the procedure**

1□ Competence of a **fully qualified** and **independent** authority in asylum matters

2□ Consideration of all the **facts** and **proofs** in the examination of the application; no particular formal evidence is needed

3□ **Detailed information** to be given to the asylum-seeker by the **authorities responsible for border controls**

4□ Possibility of **appeal** in the case of a negative decision

- **Possible derogation** to the right of appeal for manifestly unfounded applications – as defined by the relative London resolution – when this decision has been confirmed by an independent body

1□ Possibility of lodging the appeal rapidly

2□ **Confidentiality** of information regarding the asylum-seeker

3□ The right to have an **interpreter** and a **legal adviser** and to **communicate** with **UNHCR** or NGOs acting under UNHCR's name

4□ **Personal hearing**

5□ Possibility of **remaining in the territory during the appeal procedure** or at least the possibility of asking for an authorisation to do so from the appeal body

- **Possible derogation** from the principle of remaining in the territory for manifestly unfounded applications based on intent to defraud, as defined in points 9 and 10 of the relative London resolution

Possible derogation when coming from a host third-country, as defined in the relative London resolution

Section III: The Regulation of Asylum in the National Legal System

1. ARTICLE 10, SUB-PARAGRAPH 3, OF THE ITALIAN CONSTITUTION

1. The right of asylum as a subjective perfect right

The right of asylum is sanctioned by Article 10, sub-paragraph 3, of the Constitution, which reads: *«any foreigners who are prevented, in their country, from truly exercising their democratic freedom as sanctioned by the Italian Constitution are entitled to the right of asylum within the territory of the Republic, in accordance with the conditions provided by the law».* Said article directly grants to foreigners who find themselves in the situation outlined by the provision a veritable subjective right, and as such enforceable before the ordinary courts, even in the absence of a law setting out the conditions for the exercise and the methods for the enjoyment of the right itself.
The Italian system still lacks an implementing provision of the constitutional principle regarding the right of asylum. The very law No. 39 of 28/12/1999, though it doubtless represented a major step forward towards the protection of refugees in Italy, cannot be truly considered as a comprehensive set of rules concerning the «right of asylum». Aside from the terminology used, there is no record of the right of asylum as an autonomous body of laws grounded in the actual hindrance to the exercise of the democratic freedoms sanctioned by our Constitution. In the quoted provision, the area of subjectivity is confined, precisely, to the cases identified by the Geneva Convention and, in agreement with said limitation, the jurisdiction is entrusted to the Regional Administrative Court and to the Council of State.

2. Judgement [Joint Divisions] by the Court of Cassation, 26 May 1997, No. 4674

Recently, however, the Court of Cassation has set out, in the judgement delivered in reference to jurisdiction regulations, a series of important principles relating to the right of asylum, thus providing an influential jurisprudential corroboration within the dominant orientation of the theory on this issue:

- The judgement maintains that Article 10, sub-paragraph 3 of the Constitution directly grants to foreigners the right to obtain asylum, even in the absence of implementing provisions. According to the Court, the ruling character and the immediate applicability of the constitutional provision should be traced back to the fact that said provision, although requiring implementing provisions with respect to one of its parts, does outline with sufficient clarity and exactitude the circumstances entitling foreigners to the right of asylum, by identifying in the hindrance to the exercise of democratic freedoms the foundation of the right and by identifying effectiveness as the criteria for the appraisement of the surmised situation.
- The judgement emphasises -- and by doing so it further corroborates what the theory has long claimed -- the difference between the specific case provided for at Article 10, sub-paragraph 3 of the Constitution and those sanctioned by the 1951 Geneva Convention.

- while the constitutional provision refers to *"foreigners who are prevented, in their country, from truly exercising their democratic freedom as sanctioned by the Constitution"*,

- the Geneva Convention applies to "strangers who, being rightly afraid of being persecuted for reasons relating to race, religion, nationality, for their belonging to a given social group or for their political ideas, should find themselves outside the Country in which they have their citizenship and are unable, or unwilling, due to said fear, to avail themselves of the protection provided by this Country, or to those strangers who, being without citizenship and finding themselves outside the Country where they habitually resided, are unable or unwilling to make return to it due to said fear.

The constitutional rule and the regulations relating to refugees do not coincide from the viewpoint of subjectivity, since the category represented by refugees is less extensive than that of those entitled to the right of asylum, given that the Geneva Convention establishes as the qualifying factor for identifying refugees -- if not tangible persecution -- a well-grounded fear of being persecuted, i.e. a prerequisite that is not deemed necessary by Article 10, sub-paragraph 3 of the Constitution. Consequently, a difference is apparent between the very contents of the right of asylum as provided for by Article 10 of the Constitution and that of the status of refugees. The two provisions do not even coincide from an objective viewpoint. The Court of Cassation claims that the 1951 Geneva Convention does not include a veritable right of asylum in support of refugees.

The Court of Cassation further claims that the inconsistency that would appear to emerge from the system - a special consideration towards those who, in their country, are prevented from truly exercising their democratic freedom compared to those who have a well-grounded fear of being persecuted -- is only apparent. "In the absence of an implementing provision of the principle set out at Article 10, sub-paragraph 3 of the Constitution, foreigners seeking asylum are granted nothing more than entry into the Country, whereas refugees, if identified as such and in accordance with the Geneva Convention, come to enjoy an utterly special *status*."

- the judgement delivered by the Court of Cassation states therefore that, in the absence of implementing provisions governing the conditions for the exercise and the methods for the enjoyment of the right of asylum, as provided for by Article 10, sub-paragraph 3 of the Constitution, the laws sanctioned by the 1951 Geneva Convention and the relevant implementing provisions relating to refugees may not be applied by analogy.

3. Rights of refugees and ordinary courts

Legislative Decree No. 416 of 30.12.89 which, by way of amendments, was converted into Law No. 39 of 28.12.90 may not therefore be considered as an implementing provision for Article 10, sub-paragraph 3 of the Constitution. The explicit reference made by said decree to the notion of "asylum" - the title of the decree being *"Urgent*

regulations relating to political asylum, entry and residence of non-community citizens...." - was replaced during the conversion stage of the law by the term "refugees". In addition, no mention can be found to Article 10, sub-paragraph 3 of the Constitution, while an explicit reference is made to the Geneva Convention of 28 July 1951.
Since Article 10, sub-paragraph 3 of the Constitution provides for a subjective right to which the regulations governing the status of refugees may not be applied, it follows that the disputes concerning the recognition of said right fall within the jurisdiction of ordinary courts. The jurisdiction of ordinary courts is therefore affirmed instead of that of administrative courts within the scope of the disputes concerning the implementation of the right of asylum as sanctioned by the Constitution.

An implementing provision of the constitutional principle is however provided for within the bill on asylum *"Regulations relating to humanitarian protection and the right of asylum"*, ratified by the Senate on 5 November 1998 and which is currently being discussed by the Commission for Constitutional Affairs of the Chamber of Deputies.

2. THE RECENT BILL ON ASYLUM: "REGULATIONS RELATING TO HUMANITARIAN PROTECTION AND THE RIGHT OF ASYLUM"

1. Introduction

The bill was ratified by the Senate of the Republic on 5 November 1998 and is currently being discussed by the Commission for Constitutional Affairs of the Chamber of Deputies. For the first time a comprehensive approach has been adopted in respect of the various aspects of the complex topic relating to the legal protection and assistance of asylum-seekers and refugees. It would have been appropriate if said provision had been approved approximately concurrently as the new immigration laws, as was intended by the legislator, so as to avoid at least the negative repercussions of a case of *vocatio legis.*

2. Scope of applicability of the law (Art. 1)

right of asylum
- humanitarian protection

The asylum bill lacks a definition of "humanitarian protection". It simply refers to **"temporary inability to repatriate"** and no provision is made in respect of the right to request humanitarian protection. The Central Commission itself has exclusive jurisdiction for ascertaining the continued existence of the inappropriateness for the return to the Country of origin and therefore for pronouncing the inability to repatriate. The measure regarding the temporary inability to repatriate entitles to a residence authorisation for the same reason, for a period of one year, including work and study, that may be renewed for an equal period should the Central Commission establish the continued existence of the conditions engendering the inability to repatriate with reference to the actual circumstances.

2.1 Holders of the right of asylum (Art.2)

- recognition as sanctioned by the 1951 Geneva Convention (reasons pertaining to sex and to a subject's being part of an ethnic group were added to the clauses of inclusion);
- acknowledgement as sanctioned by Article 10, sub-paragraph 3 of the Italian Constitution (including restrictions to the constitutional precept).
costituzionale).

3. Innovative Aspects

The asylum bill adopts a comprehensive approach to the various aspects of the complex topic relating to the legal protection and assistance of asylum-seekers and refugees.
- Detachment of asylum issues from those on immigration.
- Devising of a humanitarian status for asylum-seekers that are not recognised as refugees under the 1951 Geneva Convention but that nevertheless require protection

against any potential return to the country of origin.

- Introduction of a series of mechanisms aimed at improving the protection of asylum-seekers throughout the various stages of the procedure for admission and recognition of the refugee status, including the relevant commitment of the UNHCR and of other non-governmental organisations.
- Implementing easing actions for the procedures of refugee family reunions.
- Adopting measures aimed at favouring the integration of refugees and their families.

Filing applications for asylum (Art. 4).

- Women seeking asylum may avail themselves of adequate and specific assistance provided by same-sex personnel;
- Reliable legal adviser for filing the application;
- Attendance of UNHCR and/or safeguarding non-governmental organisations for the supply of information and assistance.
- Right to receive a copy of the application for asylum and the relevant report.

The application for asylum is submitted to the frontier outpost or to Police Headquarters (the *Questura*). Asylum-seekers shall submit their application in writing or by means of spoken statement recorded by the receiving authority. They have the right to obtain assistance and information in a language they can understand.

Pre-examination (Art. 6)

The asylum application is subject to a pre-examination; its purpose is to determine beforehand whether Italy should have jurisdiction for examining the application, in conformity with the international conventions to which Italy has agreed, and, should this be the case, whether the request is admissible and, if so, whether the request is not evidently groundless.

The pre-examination is carried out in the two days following the presentation of the application at frontier outposts or at the Police Stations (the *Questure*) identified in the decree by the Ministry of the Interior:

- A provision is made for the attendance of an interpreter (a stipulation that does not appear in the provision governing the presentation of the asylum application);

- Inadmissibility clauses relating to the application:

Inadmissibility:

- the applicant has already been recognised as a refugee by another State
- the applicant comes from a signer State to the Geneva Convention (if the applicant has spent a residence period there);
- the applicant has been convicted for a crime against peace or against humanity or for a war crime (Art. 1 F of the Geneva Convention);
- the applicant is being prosecuted by an international institution in accordance with the international agreements that Italy has undersigned;
- the applicant has been convicted in Italy for one of the crimes provided for by Art. 380 of the code of criminal proceedings.

Inadmissibility does not apply: - in the event of inability by the applicant to be readmitted to his/her State of origin - ⇑ in the event of danger for the applicant's life or individual freedom or in the event that the applicant should risk facing inhuman or degrading treatment or in the event that the applicant should risk being sent to another State where he/she may be exposed to similar dangerous situations.

- Evident groundlessness clauses relating to the application:

Evidently groundless

- the reasons for filing the application do not fall within those on which the right of asylum is founded;
- the statement or some of the elements in the application are totally groundless, generic and insubstantial;
- the application is clearly instrumental since it was filed, without justified reason, following the implementation of expulsion measures from the national territory, or in order to prevent the implementation of said measures;

If positive pre-examination	If negative pre-examination
- Central Commission of eligibility	- immediate rejection
	- appeal to the Regional Administrative Court within 30 days, including by means of diplomatic representatives

- Introduction of a safeguard clause - *non refoulement*, with reference both to the inadmissibility and to the evident-groundlessness hypotheses concerning the application for asylum.

Examination of the application (Art. 7)

- Attendance of qualified personnel during the hearing for the protection of asylum-seekers
  who have declared of having been the victims of violence;
- Attendance of a reliable person for asylum-seekers during the hearing;
- Right to receive a copy of the minutes of the hearing and of the evidence produced.

In respect of those proceedings involving unaccompanied under-age asylum-seekers, the attendance of the guardian is ensured «throughout the stages of the proceedings». Given that the procedure for granting asylum is pending until the relevant authorities can appoint a guardian, the waiting period may be much longer than originally expected in spite of the provision for a priority channel for asylum applications filed by unaccompanied under-age asylum-seekers.

Appeals (Art. 10)

- The filing of the appeal against the rejection measure «allows» the applicant for

asylum to request a residence permit for justice-related reasons.
- After six months in which the suit has been pending before the Regional Administrative Courts, the residence permit entitles the applicant to the right to work.
- The administrative court has exclusive jurisdiction extended to the final judgement.

Recognition of the right of asylum, residence permit and travel document (Art. 11)

- Five-year duration of the residence permit and of the travel document.

Renewal of the residence permit (Art. 12)

- Conversion of the asylum residence permit into a residence card

Six months prior to the expiration of the residence permit for asylum, the applicant shall file a request with the Central Commission for a resolution aimed at verifying the continued existence of the right
of asylum. Should the Central Commission deliver a favourable judgement, Police Headquarters (the *Questura*) shall issue, upon request; a residence card for a validity period of five years.

Relief measures for asylum-seekers (Art. 14)

- Forecast of the travel and accommodation expenses for reaching the site of the hearing to the charge of the State;

Rights of asylum-right holders (Art. 15)

- Family reunion in the ways provided for in respect of foreign family members of Italian citizens. Said right is also extended to residence-permit holders for humanitarian reasons;
- Access to education of every level and kind, scholarships on the same terms as citizens;
- Equalisation to Italian citizens in respect of independent work; subordinate employment and professional rolls,
- Equalisation to community citizens for access to public employment.

1. Limitations

Filing of the application for asylum (Art. 4).

- No provision is made for the attendance of an interpreter, though the attendance of a person knowing the language of the asylum applicant or one of the major international languages is provided for

→ risk connected to the involvement of shipping-company personnel or unqualified and unreliable persons

Pre-examination (Art. 6)

- The assessment of jurisdiction *ex* Dublin does not appear to be feasible during this stage due to the time-length of the procedure (up to six months) → pre-examination may not be carried on

- The usual time required for the Dublin procedure is normally extremely long. The form should be sent to the Dublin Unit (Unità Dublino) at the Ministry of the Interior; said Unit shall consider the evidence and the statements by the interested parties, shall contact the other States - which, in their turn, are required to analyse the documentation - shall form an opinion and shall ultimately communicate the decisions pertaining to these cases.

- The hypotheses of evident groundlessness provided for at points c) and d) grant excessive discretionary elements.
- The appeal to the Regional Administrative Court in relation to a negative pre-examination decision may not hold up the enforcement of the rejection or expulsion procedure, which is immediately enforceable.
- The prospect of the possibility to file the appeal through our diplomatic and consular representatives within the asylum-seekers' Country of origin, as well as being impracticable, is also risky, since it presupposes the notification of deeds containing sensitive data and characterising the interested party as an «asylum-seeker» (cf. local personnel of diplomatic and/or consular representations).

Assessment of the continued existence of the right of asylum (Art. 12)

- Every five years the Central Commission shall verify anew the continued existence of the conditions for the continuance of the right of asylum.

3. ASYLUM IN THE SLOVENIAN LEGAL SYSTEM

1. Legal basis

The following legal instruments - international and domestic - regulate asylum in the Slovenian legal system :

- **The Geneva Convention of 1951** and **the New York Protocol of 1967**, to which Slovenia became party on 6 July 1992 by succession from the former Yugoslavia;

- **Section 8** of the **Slovene Constitution**, in which **Section 8** guarantees the enforcement of international agreements, and **Section 48**, according to which "*within such limits as laid down by the statute, the right of foreign nationals or persons without citizenship who are subject to persecution for their stand on human rights and fundamental freedoms, shall be guaranteed*" (unofficial translation);

- The **Foreigners Act of 5 June 1991**, in which **Chapter VIII** on refugees includes provisions concerning the determination procedure, legal status and social rights of recognised refugees;

- **Regulation of 19 November 1991 on the Procedure for Processing Applications for Granting the Status of Refugee**;

- **Decree on Implementation of the Rights of Foreigners with the Status of Refugee of 8 August 1996**;

- **Law on Temporary Protection of 26 March 1997**.

2. Refugee status and alternative status

In the Slovenian legal system there exist, for the admission and protection of refugees and other persons in need of international protection, three status :

- REFUGEE STATUS
  ⇨ According to Section 34 of the Foreigners Act, refugee status may be granted to "*a foreigner who has abandoned a country of which he is a citizen or in which he had permanent residence as a stateless person, to avoid persecution because of his political opinion, his cultural or scientific activities or because of his racial, religious or national affiliation*" (unofficial translation).
  The refugee status is determined according to procedures defined by law, and entitle to a range of social benefits, for no longer than 2 years (see para. 3 and 4).

- TEMPORARY RESIDENCE PERMIT FOR HUMANITARIAN REASONS
  ⇨Under Art 18 of the Foreigners Act, a temporary residence permit for humanitarian reasons may be issued when the criteria for granting a temporary or permanent residence permit are not met, but when leaving Slovenia would present a threat to the

foreigner's personal safety. To receive such a permit, the foreigner must prove that he/she has sufficient resources to cover the period involved. Such temporary residence permits have been granted, for example, to some Bosnians from Republika Srpska.

- TEMPORARY PROTECTION

In accordance with the Law on Temporary Protection adopted in March 1997, the Slovenian government may, in view of the circumstances in a given foreign country, authorise temporary protection for persons arriving from that country. The Law on Temporary Protection ascertains the general categories of persons entitled to it, the procedure for obtaining it, the bodies responsible for determining the applications, as well as the rights and obligations of recipients.
In practice, some 70,000 refugees from Bosnia-Herzegovina have been granted *de facto* temporary protection since 1992. At that time, they numbered 70,000. Thereafter, those still living in Slovenia - some 3.500 as of October 1998 - are covered by the Law on Temporary Protection.

3. Refugee status determination procedure

The procedure for the recognition for the refugee status is regulated, in its several phases, by the Foreigners' Law and by the relevant Regulation, both of them adopted in 1991.

The procedure can be summarised as follows:

1. Admission to the territory and application

- **at the border** : it is possible to apply for asylum at the frontier
  ⇨ those who enter Slovenia **with the requisite documentation** and apply for asylum at a border point have access to the determination procedure,

  ⇨ those who do not fulfil the conditions for entering the country legally are subject to a preliminary examination (pre-screening) conducted by border police officers. Asylum seekers are usually held in the airport or port transit zone, pending the preliminary examination

- **within the country :** according to Section 37 of the Foreigners Act, foreigners can apply for asylum within the country by submitting their application to a police station or police department in person, within 3 days of entering the country, legally or illegally. As a result, refugees *sur place* are *de facto* excluded from the determination procedure, since their applications are systematically rejected on the basis of the 3-day time limit. All applications submitted after 3 days are rejected on procedural grounds. Upon receipt of an application, be it written or oral, the police officer must have a "discussion" with the applicant and, on the basis this, complete a specific form. Once the form is filled in, the police officer writes his own assessment of the case and forwards the file for further examination to the **Department for Migration and Naturalisations (DMN)**, which is part of the Ministry of the Interior and responsible for recognition.

2. Examination of the application

The Department for Migration and Naturalisations (DMN), part of the Ministry of Interior, is the competent body for examining the asylum application.
A DMN official undertakes two interview of the asylum-seekers, the first of which is for fact-finding purposes. The second is normally aimed at examine the application in depth. The Ministry of the Interior's decision on refugee status is generally taken a few months after the second interview.

3. Appeal against a negative decision

An **administrative appeal** against a negative first instance decision can be lodged with the Slovenian government within 3 days of notification.
Negative decisions by the government may be further appealed on legality grounds, to the **Administrative Supreme Court** within **30 days** of notification,

3. Rights of recognized refugees and of persons having an alternative status

Refugees who have been recognized by the Slovenian Government according to the procedure explained above - whose number is irrelevant - enjoy some rights within the territory, in particular :

⇨ **permanent residence** in Slovenia and freedom of movement within the territory

⇨ **travel document** for refugees, issue by the local administrative authorities

⇨ **housing, means of subsistence and medical care** granted by the Slovenian authorities for a **maximum of 2** years

Those who benefit from the regime of temporary protection - as of October 1998 some 3.500 persons, almost exclusively Bosnians - are presently enjoying the following rights:

⇨ **accommodation**, mostly at collective centres

⇨ **work permit** : possibility of working temporarily and on occasional basis

⇨ **access to education** : at the same terms as Slovenian children for primary and secondary school

⇨ **primary heath care** provided by the institutions of the national health scheme

4. ITALIAN JURISPRUDENCE ON ASYLUM MATTERS

1. Introduction

Over the last decade and in particular after the entry into force of Law 39 of 28 February 1990 on asylum matters, a case-law has developed that, albeit not copious, has by now created some points of reference. It is somewhat difficult to review this as it mainly involves unpublished judgments. However, it is possible to outline some jurisdictional trends which will be further enriched in the future.

2. Terminology

The term «asylum» can refer to three different notions:

- That indicated by Article 10 (3), of the Italian Constitution, laying down that «*a foreigner who is prevented in his own country from actually exercising the democratic freedoms guaranteed by the Italian Constitution is entitled to the right of asylum within the territory of the Republic, according to law*»;
- The notion of refugee ex Geneva Convention (incorporated in Law 39/90), that is a person who *"owing to a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, belonging to a certain social group or political opinion is outside the country of his or her nationality and is unable or, owing to such fear, unwilling to avail himself or herself of the protection of that country; or who, without citizenship and outside the country in which he or she habitually resided following these events, cannot or does not wish to return there for the above reason"*;
- The notion of the *de facto* refugee, that is whose asylum application is prompted by a situation of war, civil war, serious disturbance of public order or extensive violation of human rights in his or her country of origin.

These three meanings can in some cases overlap.

3. Jurisprudence on Asylum ex Article 10 Constitution

With regards to the notion of asylum indicated in Article 10 of the Constitution, broader than that in the Geneva Convention, a jurisprudence has been developed – before Supreme Court judgment 4674/97 - that:

- in some cases has denied the immediately prescriptive nature of the law, based on the assumption that an implementing law has never been approved by Parliament (TAR - Regional Administrative Court) Lazio 1620/97, TAR Lazio 1722/97);
- in other cases, always with reference to the need for regulatory implementation of the constitutional provision, it has been considered that the so-called Martelli law constitutes the implementing law and has therefore reduced the notion of asylum-seeker ex Article 10 of the Constitution to the notion of refugee ex Martelli law (TAR Lazio 620/92, 526/93; contra TAR Lazio 1456/94);

- finally, a case-law has been developed that distinguishes clearly between the notion of asylum-seeker and refugee and assigns a prescriptive value to the Constitutional provision (Supreme Court, judgment 4674/97, CdS 405/98, TAR FVG 532/91, 535/91, 15/92, 91,92,92/92, 93,/92, 410/92).

In any event, the main content of Article 10 of the Constitution has been considered as offering an interpretative benchmark for resolving dubious situations (TAR Lazio 690/92).

3.1 Jurisprudence on de facto refugees

An open question, also on the level of bills, is that of the protection of the so-called «*de facto* refugees». On the basis of Article 7 (6 and 10) of the Martelli law, *de facto* refugees could not be expelled to their country of origin, and still cannot according to Article 17 (1) of Law 40/98. Law 39/90 refers only to the Geneva Convention and says nothing about *de facto* refugees. The Central Commission for the Recognition of the Status of Refugee, when examining the applications made by these persons, limits itself to not recognising the status of refugee. Despite the undoubted state of civil war and critical insecurity existing in their country of origin, these persons are forced to live illegally in Italy with the risk of being expelled at any time. However, in recent years the Central Commission, when issuing some negative decisions with regards to this class of refugee, has inserted a "recommendation" with non-binding effect addressed to the competent authorities to issue a permit to stay for humanitarian reasons on the basis of Article 7 (10) and as per (12 *bis* and 12 *ter*) of Article 4, of Law 39/90, as amended by Article 14 of Law 388 of 30.09.1993, "ratifying the Schengen Convention".

A case-law has been developed on this point (LAZ 1430/95, LAZ 442/93, CdS 881/94, LIG 46/93) that, confirming the Central Commission's approach, has considered it legitimate to deny status to those fleeing from civil war. The judgment of the Council of State has also excluded that reference can be made to protection ex Article 10 Constitution for these cases. However, with regards to the Central Commission's mention of the provision under Article 7 (10), the TAR Lazio 1430/95 has not seen any contradiction in the denial of status. The cautions adopted by the Commission have thus been recognised as legitimate.

Moreover, on the protection envisaged under Article 7 (6) of Law 39/90, the TAR Lazio 442/93 has considered that a well-founded fear is sufficient to request to be sent to a different border than that of the State of origin, without the need for specific facts.

4. Brief review of judgments and current trends

The Central Commission's examination of and decisions on the status of refugee ex Geneva Convention

It is self-evident that, for the recognition of the status of refugee, the Central Commission decides on the basis of the Geneva Convention and not on that of the granting of asylum ex Article 10 Constitution (LAZ 1456/94 and, indirectly, FVG

531/91, 532/91, 535/91, 15/92,419/92).

- **Examination**

DPR 136/90 lays down that, for the Central Commission's **examination** the asylum-seeker, should he or she request it, must be personally heard by the Commission and has the right to express himself or herself in his or her own language, or, where possible, in English, French or Spanish. It should also be said that, when the Central Commission has worked under exceptional conditions (for example the examination of asylum applications by Albanians in 1991 and those of the Kurds in 1998) its examinations are extremely hasty and have been widely criticised.

The case-law developed has thus involved various aspects of the examination (and reasons for negative decisions), establishing it must be congruous, not stereotyped and bear in mind the examination and circumstantial evidence acquired through it (TAR FVG 531/91, 410/92; TAR Lazio 903/96, 1130/97, 1621/97).

- It is considered that the **personal hearing** enables the real, otherwise not transparent, situation of the asylum-seeker to be verified, and justifies a second hearing should the latter, regularly summonsed, not appear (TAR Lazio 165/95, 677/97; CdS 405/98).
- Regarding the **reliability of the interpreter** some judgments have left it up to the applicant to supply evidence demonstrating the incorrectness of the translation by the interpreter officially appointed by Central Commission (TAR FVG 532/91, 15/92, 91/92, 93/92).
- On the **burden of proof** it is considered in some decisions that elements for obtaining the recognition of the status must be extremely precise and circumstantiated and provided at least with *prima facie* evidence (TAR FVG 1050/96). Other decisions consider that in any case it is difficult to document the evidence to present to the Commission (TAR FVG 410/92) and that, when there are specific facts deduced by the asylum-seeker, the public administration has the duty to acquire elements of proof, where possible (TAR Lazio 394/93).
- As for the Commission's **decisions**, sometimes given on standard forms, case-law has considered that the adoption of said forms does not necessarily constitute a defect in the examination and statement of reasons, as long as the investigation of the concrete case has been properly carried out (CAMPANIA 336/1993, TAR Lazio 1574/93, 1271/95, FVG 390/92).
- The **notification** of the Central Commission's decision has also been examined by the administrative judge: the TAR Lazio 1456/94 has confirmed the legitimacy of the provision even when its notification occurred in violation of Article 5 of the Martelli law (translation in English, French and Spanish), whereas it has recognised the defect in the legitimacy of the notification, remediable if the aim is achieved. The TAR FVG 531/91 has considered that complaint is unfounded, since Article 5 only concerns provisions regarding entry, stay and expulsion and not the denial of status (cf. also TAR FVG 532/91, 535/91, 15/92, 91/92, 92/92, 93/92, 410/92).
- On the **merit of the decisions** of the Central Commission, there is a rather wide series of judgments, ranging from the asylum-seeker's possession of a passport to military disobedience. A glaring problem today is that of the protection of persons from countries with a strong influence of Islamic fundamental movements, such as Algeria

and Tunisia.

In the event of Algerian nationals persecuted by fundamentalist movements, the Central Commission has generally denied the recognition of the status of refugee, based on the fact that the **agents of the persecution** were subjects other than the State: this is a restrictive interpretation of the Geneva Convention and has not taken into account the indications by the United Nations High Commissioner for Refugees, which recommends extending protection also to these cases (TAR FVG 1176/98, CdS 3976/94, TAR FVG 740/96, TAR Lazio 2236/97, TAR Lazio 1722/97).

TAR FVG 1176/98: In this judgment the TAR FVG, after having taken the definition of refugee under Article 1 of the Geneva Convention of 1951, records an international case-law trend, on the basis of which «*the status of refugee must be granted when the person involved has been subjected to the violation of those fundamental human rights sanctioned by international documents clearly indicating the absence of protection by the country of origin*» and gives the following definition of an «agent of persecution»: «*Persecution is normally referred to the conduct of the authority of a country; it can however be carried out by groups of the population who do not conform to the laws of the country [...] and this also means the incapacity of a government to protect the human rights of its population, incapacity thus also understood as the absence of the desire to protect*».

The Commission has denied refugee status to Tunisian and Algerian citizens belonging to Islamic fundamentalist movements, considering that **the repression** of such movements by the State is legitimate. Appeals have also been lodged against these decisions and in some cases the TAR has admitted the claim, considering that the Commission's examination was vague and generic when related to the documented situation supplied by the asylum-seeker (TAR Lazio 1722/97).

Another topical issue is that of the **cessation of the status** of refugee, envisaged by Article 1 C of the Geneva Convention. On the basis of the Council of State's opinion, the Commission has to adopt a similar procedure to that for granting the status of refugee, arranging for the hearing of the interested party, assessing the reasons for the cessation and adopting a provision that can pass to appeal to the TAR. The Commission has relatively recently delivered judgments on the cessation of status, some of which have been contested before the TAR.

Consolidated case-law has recognised that the asylum application can also be legitimately presented to police headquarters, not necessarily at the time of entry and after the eight days laid down by the Martelli law in Article 4 (3). The decision of the Council of State 149/95, after a long series of contrasting first-degree judgments, has made it clear that the Central Commission has exclusive competence for assessing applications for the recognition of status; it has thus considered illegitimate by incompetence the expulsion provision by the *Prefetto* or the police headquarters' refusal to admit to the asylum procedure foreigners applying for asylum at a time other than their entry.

On the **transit through a country signatory of the Geneva Convention**, considered an impediment for admission to the asylum procedure on the basis of Article 1 (4) of the Martelli law, a case-law has been developed stating that the simple, formal adherence to the Geneva Convention is not sufficient to justify the denial of admission to the asylum procedure, since it is instead necessary to ensure that there has been an effective adherence to the Convention (TAR Lazio 620/92, 1459/93, 247/94), i.e. that there is an effective mechanism for recognising status as well as protection against the expulsion of the person to his or her country

IAI ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n° inv. 20177
11 NOV. 1999
BIBLIOTECA

(2 g)

ΣΧΕΔΙΟ ΟΔΥΣΣΕΥΣ

Ιδρυμα Εξωτερικών Υποθέσεων
σε συνεργασία με τον
Υπατο Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών γιά τους Πολιτικούς Πρόσφυγες
Κέντρο Μελετών Διεθνούς Πολιτικής
Ιταλικό Συμβούλιο γιά τους πολιτικούς πρόσφυγες

ΠΡΟΛΗΨΗ, ΕΛΕΓΧΟΣ, ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΩΝ ΡΕΥΜΑΤΩΝ ΠΡΟΣ ΤΗ ΝΟΤΙΑ ΕΥΡΩΠΗ

ΝΟΜΙΚΟΣ ΦΑΚΕΛΛΟΣ

Μάιος 1999

Ο παρών φάκελλος πραγματοποιήθηκε, υπό τη διεύθυνση του Καθηγ. Natalino Ronzitti, από την Giusy D' Alconzo, την Marina Mancini και την Alessandra Napolitano.
Ευχαριστούμε το Υπουργείο Εσωτερικών γιά τη συμφωνηθείσα αρωγή.

Το σχέδιο πραγματοποιήθηκε χάρη στην οικονομική υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στα πλαίσια του Προγράμματος Οδυσσεύς.
Μόνον οι οι συντάκτες είναι υπεύθυνοι γιά το περιεχόμενο του δημοσιεύματος. Αυτό δεν αντικατοπτρίζει με κανένα τρόπο τις γνώμες της Επιτροπής και των υπηρεσιών της.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Κεφάλαιο Ι: Το θέμα της μετανάστευσης 5

Τομέας Ι: Το θέμα της μετανάστευσης στους διεθνείς κανόνες 5

1. Το δικαίωμα των ατόμων να φύγουν από τη χώρα τους και το δικαίωμα επιστροφής σ΄αυτήν, της *Marina Mancini* 5

Τομέας ΙΙ: Το θέμα της μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή Ενωση 7

1. Η εφαρμοστέα Σύμβαση της Συμφωνίας του Schengen της 19 Ιουνίου 1990, της *Marina Mancini* 7
2. Η Συνθήκη του Μάστριχτ της 7 Φεβρουαρίου 1992 10
3. Η Συνθήκη του Αμστερταμ της 2 Οκτωβρίου 1997 10

Τομέας ΙΙΙ: Το θέμα της μετανάστευσης στην ιταλική νομοθεσία 10

1. Νομοθετικό διάταγμα υπ΄αρ. 286 της 25 Ιουλίου 1998: "Ενιαίο κείμενο των διατάξεων που αφορούν το θέμα της μετανάστευσης και κανονισμοί περί της κατάστασης του αλλοδαπού", της *Marina Mancini* 10

Κεφάλαιο ΙΙ: Το θέμα του ασύλου 15

Τομέας Ι: Το θέμα του ασύλου στη διεθνή διάταξη 15

1. Η Σύμβαση Γενεύης της 28 Ιουλίου 1951 γιά το status των προσφύγων και το Πρωτόκολλο Νέας Υόρκης της 31 Ιανουαρίου 1967, της *Giusy D' Alconzo* 15
2. Η προσωρινή προστασία, της *Giusy D' Alconzo*

Τομέας ΙΙ: Ασυλο και Ευρωπαϊκή Ενωση 24

1. Η Συνθήκη του Μάστριχτ της 7 Φεβρουαρίου 1992, της *Alessandra Napolitano* 24
2. Η Συνθήκη του Αμστερνταμ της 2 Οκτωβρίου 1997,

της *Alessandra Napolitano* 29

Τομέας III: Το θέμα του ασύλου στην ιταλική νομοθεσία 35

1. Αρθρο 10, παράγραφος 3 του ιταλικού Συντάγματος, της *Alessandra Napolitano* 35
2. Το πρόσφατο σχέδιο νόμου επί του ασύλου: "Κανόνες στο θέμα προστασίας της ανθρωπότητας και δικαιώματος ασύλου", της *Alessandra Napolitano* 39

Κεφάλαιο Ι: ΤΟ ΘΕΜΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Τομέας Ι: Το θέμα της μετανάστευσης στους διεθνείς κανόνες

1. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΩΝ ΑΤΟΜΩΝ ΝΑ ΦΥΓΟΥΝ ΑΠΟ ΤΗ ΧΩΡΑ ΤΟΥΣ ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ Σ΄ΑΥΤΗΝ

Το δικαίωμα των ανθρώπων να φύγουν από τη Χώρα τους και το δικαίωμα να επιστρέψουν σ΄αυτήν είναι σταθερά αναγνωρισμένο από τα διεθνή όργανα αρμόδια σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τόσο σε εκείνα παγκοσμίου χαρακτήρα όσο, και σε εκείνα περιφερειακού χαρακτήρα. Ιδιαίτερα, σε παγκόσμιο επίπεδο, τα δικαιώματα λόγου είναι εγγυημένα από το άρθρο 13 παραγρ. 2η της παγκόσμιας Δήλωσης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, από το άρθρο 5 γράμμα d (ii της Σύμβασης γιά την εξάλειψη όλων των μορφών φυλετικής διάκρισης και από το άρθρο 12 παράγρ. 2η της Διεθνούς Συμφωνίας γιά τα πολιτιά δικαιώματα, ενώ σε περιφερειακό επίπεδο, αυτά αναγνωρίζονται από το άρθρο 2 παράγρ. 2η και από το άρθρο 3 παράγρ. 2η του Πρωτοκόλλου υπ΄αρ. 4 της ευρωπαϊκής Σύμβασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Μιλώντας γιά δικαίωμα των ατόμων να φύγουν από τη Χώρα τους και το δικαίωμα να επιστρέψουν σ΄αυτήν, ως "Χώρα τους" θα πρέπει να εννοηθεί σε κύριες γραμμές η Χώρα της οποίας έχουν την υηκοότητα (στις περιπτώσεις διπλής ή πολλαπλής υπηκοότητας, όλες οι Χώρες των οποίων έχουν την υπηκοότητα).

Παρόλο που συνήθως αναφέρονται με μιά ενιαία έκφραση τόσο που να μπορεί να σκεφθεί κάποιος σε ένα και μοναδικό δικαίωμα, το δικαίωμα να φύγουν από τη Χώρα τους τα άτομα και το δικαίωμα να επιστρέψουν σ΄αυτήν αποτελούν ξεχωριστά δικαιώματα, όπως αποδεικνύει ο διαφορετικός διακανονισμός στον οποίο συχνά υποβάλονται από τα διεθνή όργανα που τα προβλέπουν.

Σύμφωνα με μερικά από τα όργανα αυτά, το δικαίωμα να εγκαταλείψει κάποιος τη Χώρα του μπορεί να περιορίζεται από το ίδιο το Κράτος, όταν πρόκειται να προστατευθούν ορισμένα εθνικά συμφέροντα που θεωρούνται κύρια, ενώ το δικαίωμα επιστροφής στη Χώρα του δεν μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς από μέρους της τελευταίας.

Κατ΄αυτό τον τρόπο, τόσο η διεθνής Συμφωνία γιά τα πολιτικά δικαιώματα όσο και η ευρωπαϊκή Σύμβαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων επιτρέπουν

εκείνους τους περιορισμούς του δικαιώματος εγκατάλειψης της Χώρας, αντίστοιχα, που προβλέπονται και είναι σύμφωνοι με τους νόμους, τους απαραίτητους γιά την προστασία της εθνικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξης και της δημόσιας υγείας, των δικαιωμάτων των άλλων και της ελευθερίας.

Η ευρωπαϊκή Σύμβαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κάνει ειδική αναφορά στους απαραίτητους περιορισμούς "σε μιά δημοκρατική κοινωνία" γιά την προστασία αυτών των συμφερόντων, υπογραμμίζοντας μ΄αυτό πως η ανάγκη περιορισμού του δικαιώματος εγκατάλειψης της Χώρας πρέπει να αξιολογείται σε σχέση με τια αρχές που διέπουν μιά δημοκρατία, όπως εκείνο της ελευθερίας έκφρασης, ελευθερίας συλλόγου και του δικαιώματος υπεράσπισης. Γι΄αυτό, γιά παράδειγμα, δεν μπορεί να θεωρηθεί απαραίτητη γιά την προστασία της δημόσιας τάξης ή της εθνικής ασφάλειας η απαγόρευση να εγκαταλείψει κάποιο άτομο τη Χώρα του που επιβάλεται σε πολιτικό αντιφρονούντα.

Είναι αξιοσημείωτο, επ΄αυτού, πως περιορισμοί του δικαιώματος εγκατάλειψης της Χώρας, που στις Χώρες της κεντρο-ανατολικής Ευρώπης θεωρούντο αναγκαίες γιά την προστασία της δημόσιας τάξης και της εθνικής ασφάλειας κατά τη διάρκεια του κομμουνιστικών καθεστώτων, εξαλείφθησαν με την έλευση των δημοκρατικών καθεστώτων.

Συνήθως γίνονται αποδεκτοί οι περιορισμοί εγκατάλειψης της Χώρας στην περίπτωση ατόμων που έχουν ειδική πρόσβαση σε απόρρητες πληροφορίες και στην περίπτωση ατόμων που δεν εκπλήρωσαν τη στρατιωτική τους θητεία.

Το δικαίωμα εγκατάλειψης της Χώρας γιά τα άτομα ξεχωρίζει καθαρά από την ελυεθερία κίνησης στο εσωτερικό μιάς Χώρας, που κι αυτή είναι συνεχώς αναγνωρισμένη από τα διεθνή όργανα σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τόσο από εκείνα παγκοσμίου χαρακτήρα όσο και από εκείνα περιφερειακού χαρακτήρα. Το δικαίωμα εγκατάλειψης της Χώρας αφορά αποκλειστικά τη Χώρα της οποίας έχει την υπηκοότητα το άτομο, ενώ η ελευθερία κίνησης στο εσωτερικό μιάς Χώρας αφορά όχι μόνο τη Χώρα υπηκοότητας του ατόμου, αλλά οιαδήποτε Χώρα.

Οπως ελέχθη, διαφορετικά από το δικαίωμα εγκατάλειψης της Χώρας, το δικαίωμα επιστροφής σ΄αυτήν δεν θεωρείται ότι υπόκειται σε περιορισμούς από μέρους του ίδιους Κράτους. Λοιπόν, το Κράτος έχει την υποχρεώση να επιτρέψει σε κάθε περίπτωση την είσοδο του υπηκόου του.

Οι προσπάθειες που πραγματοποίησαν μερικά Κράτη γιά να διαφύγουν απ΄αυτή την υποχρέωση, απαιτώντας έναν υπερβολικό αριθμό αποδείξεων εθνικότητας ή φθάνοντας μέχρι το σημείο να στερήσουν την υπηκοότητα από ομάδες "ανεπιθυμήτων" ατόμων, συνεπάγονται, έμμεσα, σε παραβίαση του δικαιώματος κάθε ατόμου να επιστρέψει στη Χώρα του.

Τομέας ΙΙ: Το θέμα της μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή Ενωση

1. Η ΕΦΑΡΜΟΣΤΕΑ ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΤΟΥ SCHENGEN ΤΗΣ 19 ΙΟΥΝΙΟΥ 1990

Η Συμφωνία του Schengen, που υπεγράφη στις 14 Ιουνίου 1985 από Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο, Ολανδία και Λουξεμβούργο αποτελεί τον καρπό μιάς διακυβερνητικής πρωτοβουλίας που σκοπεύει στην ολοκλήρωση της ελευθερίας κυκλοφορίας των προσώπων, που προβλέπεται από την ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, μέσω της βαθμιαίας εξάλειψης των ελέγχων στα κοινά σύνορα. Στα Κράτη που υπέγραψαν προστέθηκαν η Ιταλία το 1990, η Ισπανία και η Πορτογαλία το 1991, η Ελλάδα το 1992, η Αυστρία το 1995, η Δανία, Φιλανδία και Σουηδία το 1996. Ολα τα Κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενωσης, με εξαίρεση τη Μεγάλη Βρεττανία και την Ιρλανδία, αποτελούν λοιπόν, μέρος της Συμφωνίας του Schengen.

Δεδομένης της προγραμματικής φύσης της Συμφωνίας, κατέστη απαραίτητη μιά Σύμβαση εφαρμογής, η οποία υπεγράφη και αυτή στο Schengen στις 19 Ιουνίου 1990. Η Σύμβαση, στο προοίμιο, διευκρινίζει ότι, παρόλο που η Συμφωνία του Schengen τοποθετείται εκτός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ο σκοπός που επιδιώκεται από τα συμβαλλόμενα Κράτη συμπίπτει με το στόχο ενός εσωτερικού χώρου χωρίς σύνορα, που ορίζεται από τη Συνθήκη ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Οχι τυχαία, οι διατάξεις της Σύμβασης εφαρμόζονται μόνον στο μέτρο κατά το οποίο συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο (άρθρο 134) και μόνον τα Κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μπορούν να σποτελέσουν μέρος της Σύμβασης (άρθρο 140).

Στον καθορισμό των απαραίτητων μέτρων γιά την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του Χώρου Schengen, στο χώρο που αποτελείται από το σύνολο των επικρατειών των Κρατών μερών, η Σύμβαση λαμβάνει υπ΄όψη τις ανάγκες που είναι συναφείς με τον αγώνα κατά της παράνομης μετανάστευσης. Κατ΄αυτό τον τρόπο, μετά την αναγγελία της αρχής σύμφωνα με την οποία "τα εσωτερικά σύνορα μπορούν να διαβαίνονται σε οποιοδήποτε τόπο χωρίς να γίνεται έλεγχος των προσώπων", πλην όμως πως αυτός ο έλεγχος να καθίσταται απαραίτητος προσωρινά λόγω αναγκών δημόσιας τάξης και εθνικής ασφάλειας (άρθρο 2 παράγρ. 1η και 2η), η Σύμβαση υπαγορεύει μιά σειρά διατάξεων σε

θέματα ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της Χώρου, θεωρήσεις, όρους κυκλοφορίας των αλλοδαπών στο εσωτερικό του Χώρου και μεταφορείς.

Η Σύμβαση προβλέπει ενίσχυση του ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα του Χώρου Schengen. Η δυνατότητα σύμφωνα με την οποία άτομα που εισήλθαν παράνομα στην επικράτεια μιάς Χώρας του Χώρου θα μπορούσαν να ευεργετηθούν από την εξάλειψη του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα και επομένως, να κυκλοφορούν ελεύθερα σ' ολόκληρο το Χώρο καθιστά απαραίτητη μιά αποτελεσματική προληπτική δραστηριότητα. Γιά το σκοπό αυτό, η Σύμβαση καθορίζει τους όρους εισόδου των αλλοδαπών στο Χώρο, εννοώντας τα άτομα μη υπηκόους Κράτους μέλους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθρο 5), και υπαγορεύει τις αρχές βάσει των οποίων πρέπει να πραγματοποιούνται οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα, με σκοπό να αποφευχθεί η ύπαρξη σημείων όπου η είσοδος στο Χώρο να είναι ευκολότερη, εάν οι έλεγχοι γίνονται με διαφορετικά κριτήρια (άρθρο 6).

Η Σύμβαση προβλέπει μιά ομοιόμορφη θεώρηση που ισχύει στην επικράτεια όλων των Χωρών του Χώρου Schengen γιά μεγίστη περίοδο τριών μηνών (άρθρο 10 παράγρ. 1η). Η θεώρηση αυτή μπορεί να είναι ή μιά θεώρηση ταξιδίου με ισχύ γιά μιά ή περισσότερους εισόδους ή μιά θεώρηση τράνζιτ που να επιτρέπει στον αλλοδαπό να διασχίσει την επικράτεια των Χωρών του Χώρου γιά να μεταβεί σε μιά τρίτη Χώρα (άρθρο 11 παράγρ. 1η) και μπορεί να εκδοθεί, σε γενικές γραμμές, μόνο στους αλλοδαπούς που πληρούν τους όρους εισόδου που καθορίζονται από τη Σύμβαση (άρθρο 15). Η Σύμβαση προβλέπει, αντίθετα, γιά παραμονή διάρκειας μεγαλύτερης των τριών μηνών να χορηγείται από το Κράτος του Χώρου στο οποίο ο αλλοδαπός κατευθύνεται μιά εθνική θεώρηση, η οποία θα επιτρέπει στον τελευταίο να διασχίσει την επικράτεια των άλλων Κρατών του Χώρου γιά να μεταβεί στην επικράτεια του πρώτου Κράτους (άρθρο 18).

Η Σύμβαση επιτρέπει στους αλλοδαπούς κατόχους μιάς ομοιόμορφης θεώρησης ή σ'αυτούς που δεν υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης να κυκλοφορούν ελεύθερα στο εσωτερικό του Χώρου Schengen, αντίστοιχα, γιά την περίοδο ισχύος της θεώρησης και γιά περίοδο τριών μηνών εντός ενός εξαμήνου (άρθρα 19 παράγρ. 1 και 20 παράγρ. 1η). Αυτή επιτρέπει, στους αλλοδαπούς κατόχους άδειας παραμονής, έστω και προσωρινής, που εκδόθηκε από ένα από τα συμβαλλόμενα Κράτη, να κυκλοφορούν ελεύθερα στο εσωτερικό του Χώρου γιά περίοδο όχι μεγαλύτερη των τριών μηνών (άρθρο 21 παράγρ. 1η και 2η). Παρόλα αυτά, επιβάλει στους τελευταίους να μεταβούν "χωρίς χρονοτριβή" στην επικράτεια του συμβαλλομένου Κράτους που χορήγησε την άδεια (άρθρο 23 παράγρ. 2η).

Η Σύμβαση υποχρεώνει τους αλλοδαπούς που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους παραμονής, που καθορίσθησαν από ένα από τα Κράτη του Χώρου Schengen, να εγκαταλείψει "χωρίς χρονοτριβή" την επικράτεια των τελευταίων και προβλέπει, γιά την περίπτωση κατά την οποία ο αλλοδαπός δεν εκπληρώσει αυτήν την υποχρέωση ή είναι πολύ πιθανό να μην το κάνει, την αναγκαστική απομάκρυνση προς τη Χώρα προέλευσής του ή οιαδήποτε άλλη Χώρα στην οποία αυτός να μπορεί να εισέλθει (άρθρο 23 παράγρ. 1η, 3η και 4η).

Η Σύμβαση υπαγορεύει επίσης τις διατάξεις που αφορούν τους μεταφορείς. Ειδικότερα επιβάλει στους μεταφορείς να επιβεβαιώνουν ότι οι αλλοδαποί που μεταφέρουν έχουν στην κατοχή τους τα ταξιδιωτικά έγγραφα που απαιτούνται γιά την είσοδο στις Χώρες του Χώρου Schengen (άρθρο 26 παράγρ. 1η γράμμα b), αναθέτοντας στους τελευταίους την πρόβλεψη κυρώσεων γιά τους μεταφορείς που μεταφέρουν από μιά τρίτη Χώρα προς την επικράτειά τους αλλοδαπούς μη κατόχους των ανωτέρω εγγράφων (άρθρο 26 παράγρ. 2η). Η Σύμβαση υποχρεώνει επίσης, τους μεταφορείς που οδήγησαν κοντά στα εξωτερικά σύνορα του Χώρου αλλοδαπούς στους οποίους αρνείται η είσοδος στον ίδιο Χώρο, να τους επιβιβάζουν αμέσως και να τους οδηγούν στη Χώρα προέλευσης, στην τρίτη Χώρα που χορήγησε τα ταξιδιωτικά τους έγγραφα ή σε οιαδήποτε άλλη Χώρα στην οποία μπορούν να γίνουν αποδεκτοί (άρθρο 26 παράγρ. 1η γράμμα α).

Η Σύμβαση τέλος, δημιουργεί το Σύστημα Πληροφοριών Schengen, ένα σύστημα πληροφοριών κοινό στις Χώρες του Χώρου Schengen, που επιτρέπει στα αρμόδια όργανα αυτών να διαβουλεύεται μέσω μιάς αυτοματοποιημένης διαδικασίας στοιχεία που αφορούν πρόσωπα και πράγματα, κατά τη διάρκεια του ελέγχου στα σύνορα ή σε άλλους ελέγχους αστυνομικούς και τελωνειακούς (άρθρο 92 παράγρ. 1η). Το σύστημα αυτό, πλαισιωμένο από το παραδοσιακό όργανο της ανταλλαγής πληροφοριών ανάμεσα στα αρμόδια όργανα των διαφόρων Χωρών του Χώρου Schengen (άρθρο 7), δεν μπορεί παρά να καταστήσει αποτελεσματικότερο τον αγώνα κατά της παράνομης μετανάστευσης.

Η Συνθήκη του Αμστερνταμ, που υπεγράφη από τα Κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενωσης στις 2 Οκτωβρίου 1997 και άρχισε να ισχύει την 1η Μαΐου 1999, προχώρησε τελευταία στην ενσωμάτωση του Συστήματος Schengen στην Ευρωπαϊκή Ενωση. Ειδικότερα ένα από τα συνημμένα Πρωτόκολλα στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ενωσης και στη Συνθήκη ΕΚ, που εισήχθησαν από τη Συνθήκη του Αμστερνταμ, μερίμνησε γιά την ολοκλήρωση στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ενωσης του **acquis** Schengen, δηλαδή το σύνολο των κανόνων που αποτελείται από τη Συμφωνία Schengen, τη Σύμβαση εφαρμογής, τα πρωτόκολλα και τις συμφωνίες προσχώρησης στη Συμφωνία και τη Σύμβαση, τις αποφάσεις και

δηλώσεις που υιοθετήθησαν από την εκτελεστική Επιτροπή που συστάθηκε από τη Σύμβαση, καθώς και από τις πράξεις γιά την εκτέλεση της Σύμβασης που υιοθετήθησαν από τα όργανα στα οποία η εκτελεστική Επιτροπή απένειμε εξουσίες απόφασης.

2. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΣΤΡΙΧΤ ΤΗΣ 7 ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΥ 1992

Παραπέμπεται στο Κεφ. II Τομέας II παράγρ. 1.

3. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ ΤΗΣ 2 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 1997

Παραπέμπεται στο Κεφ. II Τομέας II παράγρ. 2.

Τομέας III: Το θέμα της μετανάστευσης στην ιταλική νομοθεσία

1. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ ΤΗΣ 25ης ΙΟΥΛΙΟΥ 1998, ΥΠ. ΑΡ. 286 : "ΕΝΙΑΙΟ ΚΕΙΜΕΝΟ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΤΑ ΘΕΜΑΤΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥΣ ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΑΛΛΟΔΑΠΟΥ".

Το ενιαίο κείμενο για τους κανονισμούς της μεταναστεύσεως, που εγκρίθηκε με νομοθετικό διάταγμα υπ' αρ. 286 της 25ης Ιουλίου 1998, συγκεντρώνει και συντονίζει τους κανονισμούς του νόμου υπ' 40 της 6ης Μαρτίου 1998, του νέου νόμου για τη μετανάστευση, με τις διατάξεις που αφορούν τους αλλοδαπούς και που περιέχονται στο ενιαίο κείμενο των νόμων της δημόσιας τάξης, με τις διατάξεις του νόμου υπ' αρ. 943 της 30ης Δεκεμβρίου 1986 και με εκείνες του άρθ. 3, παράγρ. 13 του νόμου υπ' αρ. 335 της 8ης Αυγούστου 1995. Το ενιαίο κείμενο επί των κανονισμών για τη μετανάστευση περιέχει, λοιπόν μια οργανική έκθεση όλου του κανονισμού που ισχύει επί του παρόντος για τη μετανάστευση.
Ο κανονισμός αυτός εφαρμόζεται στους πολίτες των μη κοινοτικών χωρών και στα άτομα χωρίς υπηκοότητα, συνολικά αποκαλούμενοι αλλοδαποί. Για να είναι πιο ευνοϊκός, αυτός εφαρμόζεται και στους πολίτες των Χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθ. 1, παράγρ. 1 και 2).

Σύμφωνα με το ενιαίο κείμενο, η είσοδος στην ιταλική επικράτεια είναι δυνατή μόνο από τις εισόδους των συνόρων, εκτός περιπτώσεων ανωτέρας βίας. Επιτρέπεται μόνο στους αλλοδαπούς κατόχους έγκυρου διαβατηρίου ή άλλου ισοδύναμου εγγράφου, θεώρησης εισόδου, εκτός από τις περιπτώσεις στις οποίες αυτή δεν ζητείται, καθώς επίσης και των εγγράφων που συναποδεικνύουν το σκοπό και τις συνθήκες της παραμονής και τη διαθεσιμότητα πόρων διαβίωσης αρκετών για τη διάρκεια αυτής και, εξαιρουμένης της εισόδου για λόγους εργασίας, για την επιστροφή στη χώρα προέλευσης (άρθ.4, παράγρ. 1 και 3).
Ο στόχος ενός αποτελεσματικού προγραμματισμού των εισροών για λόγους εργασίας επιτυγχάνεται μέσω των προβλέψεων των μέγιστων ποσοστών αλλοδαπών που θα γίνουν αποδεκτοί στο έδαφος ενός κράτους για εργασία είτε εξηρτημένη είτε αυτόνομη, και που καθορίζονται ετησίως με ένα ή πλέον διατάγματα του Προέδορυ της Κυβερνήσεως, με βάση τις ενδείξεις που εμπεριέχονται στο προγραμματικό έγγραφο σχετικό με την μεταναστευτική πολιτική, που εκδίδεται ανα τριετία με Προεδρικό διάταγμα (άρθ. 3).
Με βάση το ενιαίο κείμενο, δεν επιτρέπεται η είσοδος στην Ιταλια στους αλλοδαπούς που θεωρούνται απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια στην Ιταλία ή στα άλλα κράτη με τα οποία η Ιταλία έχει συνάψει συμφωνίες για την άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Είναι εμφανής η αναφορά στη συμφωνία του Σένγκεν. Η είσοδος δεν επιτρέπεται ούτε σε εκείνους τους αλλοδαπούς που απελάθησαν, εκτός και αν παρήλθε η περίοδος απαγόρευσης άδειας εισόδου, ή που πρέπει να απελαθούν, και στους αλλοδαπούς που είναι σεσημασμένοι για την μη αποδοχή τους για λόγους δημοσίας τάξεως, εθνικής ασφαλείας ή προστασίας των διεθνών σχέσεων. (άρθ. 4, παρ. 3 και 6).
Οι αλλοδαποί που θα παρουσιάζονται στα σύνορα χωρίς τα απαραίτητα δικαιολογητικά για την είσοδο στην Ιταλία απομακρύνονται απο την αστυνομία των συνόρων (άρθ. 10, παρ. 1). Οι αλλοδαποί που αποφεύγουν τον έλεγχο στα σύνορα και που σταματούνται στην είσοδο ή αμέσως μετά, και εκείνοι που γίνονται προσωρινά δεκτοί στο ιταλικό έδαφος για παροχή πρώτων βοηθειών, σύνοδεύονται στα σύνορα και απελαύνονται (αρθ. 10, παρ.2). Ο φορέας που οδήγησε στα σύνορα τους αλλοδαπούς που απελάθησαν είναι υποχρεωμένος να τους οδηγήσει με δική του ευθύνη στη χώρα προέλευσης ή στη χώρα που εξέδωσε το ταξιδιωτικό έγγραφο που ενδεχομένως είναι στην κατοχή τους (αρθ.10,παρ 3).

Κατά το ενιαίο κείμενο, η παραμονή στην ιταλική επικράτεια επιτρέπεται στους αλλοδαπούς οι οποίοι εισήλθαν κανονικά, και είναι κάτοχοι άδειας παραμονής ή πράσινης κάρτας (άρθρο 5, παρ. 1η). Η άδεια παραμονής μπορεί να

χορηγηθεί από τον Αστυνομικό Διευθυντή του νομού στον οποίο βρίσκεται ο αλλοδαπός γιά τη δραστηριότητα και διάρκεια που προβλέπονται από τη θεώρηση εισόδου και μπορεί να ανανεωθεί γιά διάρκεια όχι ανώτερης της διπλάσιας διάρκειας που ορίστηκε από την αρχική έκδοση (άρθρο 5, παρ. 2η και 4η). Γιά την παραμονή στην Ιταλία, ισχύει και η άδεια παραμονής ή ισοδύναμο έγγραφο που εκδόθηκε από άλλο Κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ενωσης (άρθρο 5, παρ. 1η).

Η πράσινη κάρτα μπορεί να χορηγηθεί από τον Αστυνομικό Διευθυντή στην περίπτωση κατά την οποία ο αλλοδαπός διαμένει στην ιταλική επικράτεια από πέντε τουλάχιστον έτη, είναι κάτοχος άδειας παραμονής που επιτρέπει απεριόριστο αριθμό ανανεώσεων και αποδεικνύει ότι έχει εισόδημα επαρκές γιά τη συντήρηση του εαυτού του και της οικογενείας του. Η πράσινη κάρτα μπορεί να χορηγηθεί και στον/στην σύζυγο και τα ανήλικα παιδιά που συμβιώνουν με τον αλλοδαπό και έχει διάρκεια επ' αόριστο (άρθρο 9, παρ. 1η). Αυτή επιτρέπει στον αλλοδαπό, μεταξύ των άλλων, να εισέλθει στην Ιταλία χωρίς την ανάγκη θεώρησης εισόδου και να ασκεί τα εκλογικά του δικαιώματα όπως προβλέπεται από το νόμο (άρθρο 9, παρ. 4η).

Οι αλλοδαποί οι οποίοι διαμένουν κανονικά και δεν είναι σε θέση να μεριμνήσουν αυτόνομα γιά τροφή και στέγη και σε περιπτώσεις ανάγκης οι αλλοδαποί οι οποίοι δεν είναι τακτοποιημένοι σχετικά με τις διατυπώσεις εισόδου και παραμονής, μπορούν να διαμένουν σε κέντρα υποδοχής που ιδρύονται από τις Περιφέρειες (άρθρο 40, παρ. 1η).

Με σκοπό τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας των αλλοδαπών που διαμένουν κανονικά στην Ιταλία, επιτρέπεται υπό ορισμένους όρους η οικογενειακή επανασύνδεση. Ειδικότερα η επανασύνδεση μπορεί να ζητηθεί από τους αλλοδαπούς κατόχους άδειας παραμονής διάρκειας όχι κατώτερης του ενός έτους ή πράσινης κάρτας, οι οποίοι μπορούν να αποδείξουν ότι διαθέτουν κατοικία ορισμένων διαστάσεων και ορισμένο ετήσιο εισόδημα, γιά τον/την σύζυγο μη νόμιμα χωρισμένο/η, τα ανήλικα παιδιά που συντηρεί, τους γονείς που συντηρεί και τους συγγενείς μέχρι του τρίτου βαθμού που συντηρεί και είναι ανίκανοι προς εργασία (άρθρο 28, παρ. 1η λαο άρθρο 29 παρ. 1η και 3η).

Αυστηρές κυρώσεις προβλέπονται γιά όσους διευκολύνουν την είσοδο ή την παραμονή των αλλοδαπών στην Ιταλία σε παραβίαση της ισχύουσας νομοθεσίας. Ειδικότερα ορίζεται φυλάκιση έως τρία έτη και πρόστιμο έως τριάντα εκατομμύρια λιρετών γιά όσους διευκολύνουν την παράνομη είσοδο του αλλοδαπού (άρθρο 12, παρ. 1η). Προβλέπεται αντίθετα φυλάκιση έως τέσσερα έτη και πρόστιμο έως τριάντα εκατομμύρια λιρετών γι΄αυτούς, οι οποίοι διευκολύνουν την παράνομη

παραμονή, γιά να έχουν παράνομο κέρδος από την κατάσταση παρανομίας του αλλοδαπού (άρθρο 12, παρ. 5). Μιά αναίρεση των ανωτέρω διατάξεων προβλέπεται όμως, γιά όσους συνδράμουν ή παρέχουν ανθρωπιστική βοήθεια στους αλλοδαπούς οι οποίοι βρίσκονται παράνομα στην ιταλική επικράτεια, και είναι σε κατάσταση ανάγκης. Οι ενέργειες συνδρομής και ανθρωπιστικής βοήθειας δεν αποτελούν αδίκημα (άρθρο 12, παρ. 2η).

Βάσει του ενιαίου κειμένου, οι αλλοδαποί που βρίσκονται στην ιταλική επικράτεια μπορούν να απελαθούν με διάταγμα που αιτιολογείται από τον Υπουργό Εσωτερικών, γιά λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας του Κράτους (άρθρο 13, παρ. 1η και 2η). Αυτοί μπορούν επίσης να απελαθούν με διάταγμα αιτιολογημένο του νομάρχη, εφόσον πέρασαν τα σύνορα χωρίς έλεγχο και δεν απωθήθησαν ή δεν ζήτησαν την έκδοση ή ανανέωση της προβλεπόμενης προθεσμίας της άδειας παραμονής ή αυτή δεν ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε (άρθρο 13, παρ. 2η και 3η). Η απέλαση προϋποθέτει την απαγόρευση εισόδου στην Ιταλία χωρίς ειδική άδεια του Υπουργού Εσωτερικών γιά μιά περίοδο πέντε ετών (άρθρο 13, παρ. 13η και 14η).

Το διάταγμα απέλασης περιέχει την εντολή εγκατάλειψης της Ιταλίας εντός δεκαπέντε ημερών. Στην περίπτωση κατά την οποία ο αλλοδαπός παραμένει στην ιταλική επικράτεια πέραν αυτής της προθεσμίας ή υπάρχει συγκεκριμένος κίνδυνος να το πράξει ή απελάθη γιά λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας του Κράτους, αυτός συνοδεύεται στα σύνορα από τα όργανα της δημόσιας τάξης (άρθρο 13, παρ. 4η, 5η, 6η).

Σύμφωνα με όσα ορίζονται από το άρθρο 33 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 επί του status των πολιτικών προσφύγων, σε καμιά περίπτωση, ο αλλοδαπός δεν μπορεί να απωθηθεί ή απελαθεί προς ένα Κράτος στο οποίο μπορεί να διωχθεί γιά λόγους φυλής, φύλου, γλώσσας, υπηκοότητας, θρησκεύματος, πολιτικής πεποίθησης, προσωπικής ή κοινωνικής κατάστασης ή μπορεί να κινδυνεύει να αποσταλεί προς ένα Κράτος στο οποίο μπορεί να υπόκειται σε δίωξη (άρθρο 19, παρ. 1η).

Τέλος προβλέπεται ότι εφόσον η απώθηση ή η απέλαση διά της συνοδείας στα σύνορα δεν μπορούν να εκτελεσθούν αμέσως, ο αλλοδαπός κρατείται γιά τον στενά απαραίτητο χρόνο στο πλησιέστερο κέντρο προσωρινής παραμονής. Κέντρα προσωρινής παραμονής, προωρισμένα γιά την υποδοχή των αλλοδαπών σε αναμονή να απελαθούν, ιδρύθησαν με διάταγμα του Υπουργού Εσωτερικών, σε συμφωνία με τους Υπουργούς Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (άρθρο 14, παρ. 1η).

Το ενιαίο κείμενο του κανονισμού της μετανάστευσης τροποποιήθηκε από

το νομοθετικό διάταγμα υπ΄αρ. 113 της 13 Απριλίου 1999. Το διάταγμα αυτό εισήγαγε μιά αναίρεση γιά το 1998 στο σύστημα των προγραμματισμένων ρευμάτων που προβλέπετο από το ενιαίο κείμενο, επιτρέποντας την έκδοση της άδειας παραμονής γιά εξηρτημένη εργασία και γιά αυτόνομη εργασία σ΄όλους τους αλλοδαπούς που βρίσκονταν στην Ιταλία πριν μπει σε ισχύ ο νόμος υπ΄αρ. 40 της 6 Μαρτίου 1998, και πληρούσαν τις προϋποθέσεις που ορίζονταν από το διάταγμα του Προέδρου του Υπουργικού Συμβουλίου της 16 Οκτωβρίου 1998, οι οποίοι είχαν υποβάλει τη σχετική αίτηση εντός της προθεσμίας που προβλέπετο από το ίδιο διάταγμα[1] (άρθρο 8 παρ. 2η).

Το νομοθετικό διάταγμα υπ΄αρ. 113 της 13 Απριλίου 1999 κατέστησε σκληρότερες τις ποινικές κυρώσεις έναντι αυτών που διευκολύνουν την είσοδο των αλλοδαπών στην Ιταλία, ορίζοντας την υποχρεωτική επ΄αυτοφόρω σύλληψη και την κατάσχεση των μεταφορικών μέσων που χρησιμοποιήθησαν (άρθρο 2, παρ.1). Τα μεταφορικά μέσα που κατάσχονται δεν μπορούν να εκχωρηθούν. Εφόσον δεν παραχωρούνται στη δημόσια διοίκηση ή σε άλλους δημόσιους οργανισμούς γιά σκοπούς δικαιοσύνης, πολιτικής ή περιβαλλοντολογικής προστασίας, θα πρέπει να καταστρέφονται (άρθρο 2, παρ. 2η). Οπως είναι εύκολο να εννοηθεί, οι διατάξεις αυτές έχουν στόχο στο να εμποδίσουν την επανάληψη του αδικήματος.

---

[1] Σύμφωνα με το άρθρο 3 του ενιαίου κειμένου, λαμβάνοντας υπ΄όψη τις ενδείξεις που χορηγήθησαν από το προγραμματικό έγγραφο που εκδόθηκε με διάταγμα του Προέδρου της Δημοκρατίας στις 5 Αυγούστου 1998, το διάταγμα του Προέδρου του Υπουργικού Συμβουλίου της 16 Οκτωβρίου 1998 είχε ορίσει σε 38.000 μονάδες τον μέγιστο αριθμό αδειών παραμονής γιά εξηρτημένη ή αυτόνομη εργασία που θα έπρεπε να εκδοθούν γιά την υπόλοιπη περίοδο του 1998, αριθμός που θα έπρεπε να προστεθεί σ΄εκείνον που ορίστηκε με διυπουργικό διάταγμα της 24 Δεκεμβρίου 1997 (άρθρο 1). Το διάταγμα του Προέδρου του Υπουργικού Συμβουλίου της 16 Οκτωβρίου 1998 είχε προβλέψει στη συνέχεια, στα πλαίσια του ανωτέρω μεγίστου αριθμού, την προτιμησιακή είσοδο αλβανών υπηκόων (μέχρι 3.000), μαροκινών υπηκόων (έως 1.500) και τυνησίων (μέχρι 1.500), σε θεώρηση των διμερών συμφωνιών που συνήφθησαν με τα αντίστοιχα Κράτη προέλευσης (άρθρο 2).

Κεφάλαιο ΙΙ: Ο ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ

Τομέας Ι: Ο κανονισμός του ασύλου στη διεθνή διάταξη

1. Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΓΕΝΕΥΗΣ ΤΗΣ 28 ΙΟΥΛΙΟΥ 1951 ΓΙΑ ΤΟ STATUS ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΤΟ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟ ΝΕΑΣ ΥΟΡΚΗΣ ΤΗΣ 31 ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΥ 1967

1. Εισαγωγή: η σύμβαση Γενεύης

- Το status του πρόσφυγα ρυθμίζεται από τη **Σύμβαση σχετικά με το Status των προσφύγων, που υπεγράφη στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951** (εφεξής "Σύμβαση Γενεύης"), και από το Πρωτόκολλο σχετικά με το Status των προσφύγων, που υπεγράφη στη Νέα Υόρκη στις 31 Ιανουαρίου 1967 (εφεξής "Πρωτόκολλο του 1967"). Η Ιταλία επικύρωσε τη Σύμβαση Γενεύης με Νόμο υπ΄αρ. 277 της 24 Ιουλίου 1954 και το Πρωτόκολλο του 1967 με Νόμο υπ΄αρ. 95 της 14 Φεβρουαρίου 1970. Γιά την ώρα **138 Κράτη** προσχώρησαν στη Σύμβαση και/ ή στο Πρωτόκολλο.

- Η Σύμβαση Γενεύης περιέχει, πρώτα απ΄όλα, **ένα γενικό ορισμό του πρόσφυγα** που επισημαίνει τους παραλήπτες των κανονισμών που περιέχονται σ΄αυτή. Κατά δεύτερο λόγο αυτή καθορίζει το **νομικό status** του πρόσφυγα, χάρη σε μιά σειρά κανόνων που έχουν στόχο τον ορισμό των ελαχίστων δικαιωμάτων που μπορούν και πρέπει να απολαμβάνουν οι πρόσφυγες στην επικράτεια των φιλοξενούντων Κρατών.

- Κατά τη στιγμή της υιοθέτησης, η ανωτέρω Σύμβαση περιείχε έναν **προσωρινό περιορισμό**, βάσει του οποίου η ακτίνα δράσης της αφορούσε μόνον εκείνους οι οποίοι είχαν βρεθεί στην κατάσταση να πληρούν τον καθορισμό του πρόσφυγα "μετά από γεγονότα που συνέβησαν προγενέστερα της 1ης Ιανουαρίου 1951". Αυτή η οριακή ημερομηνία αντιστοιχούσε στη βούληση των κυβερνήσεων να περιορίσουν τις υποχρεώσεις τους στα πρόσωπα που ήταν ήδη πρόσφυγες τότε και σ' εκείνους που μπορούσαν να γίνουν βάσει γεγονότων που ήδη συνέβησαν. Με την πάροδο του χρόνου, με τις νέες καταστάσεις που δημιουργήθησαν και επαναπρόβαλαν το πρόβλημα των προσφύγων, παρουσιάστηκε η ανάγκη επέκτασης της Σύμβασης του 1951 στους νέους

πρόσφυγες. Αυτό έγινε με το Πρωτόκολλο του 1967. Τα Κράτη που προσχώρησαν στο Πρωτόκολλο πράγματι δεσμεύονταν να εφαρμόσουν τις διατάξεις της Σύμβασης του 1951 **χωρίς να λαμβάνουν υπ΄όψη την οριακή ημερομηνία της 1ης Ιανουαρίου 1951**. Το Πρωτόκολλο είναι λοιπόν ένα όργανο στενά συνδεδεμένο με τη Σύμβαση, παρόλο που παραμένει μιά ανεξάρτητη πράξη από την ίδια.

- Η Σύμβαση Γενεύης περιείχε αρχικά και τη δυνατότητα γιά τα Κράτη που προσχώρησαν να υιοθετήσουν ένα **γεωγραφικό περιορισμό** της δυνατότητας εφαρμογής της Σύμβασης. Και αυτή η εφεδρική δυνατότητα ανταποκρίνετο στη βούληση μερικών Κρατών να μην αναλάβουν υποχρεώσεις των οποίων το μέγεθος θα ήταν απρόβλεπτο. Βάσει αυτού του περιορισμού, τα Κράτη μέρη είχαν τη δυνατότητα να δηλώσουν, κατά τη στιγμή της υπογραφής ή της κύρωσης, ότι θα εφαρμόσουν τη Σύμβαση Γενεύης μόνον σε εκείνους που ήταν πρόσφυγες ή μπορούσαν να γίνουν **βάσει γεγονότων που συνέβησαν στην Ευρώπη**. Επί του παρόντος μερικά Κράτη, μεταξύ των οποίων Μάλτα, Τουρκία, Παραγουάη και Μαγαδασκάρη, εφαρμόζουν ακόμη τον γεωγραφικό περιορισμό: αυτό σημαίνει ότι αυτά δεν **αναγνωρίζουν το Status του πρόσφυγα σε άτομα που ψάχνουν καταφύγιο από διώξεις που γίνονται εκτός της Ευρωπαϊκής επικράτειας**.

2. Ορισμός του πρόσφυγα

Ο ορισμός του πρόσφυγα περιλαμβάνεται στο **άρθρο 1 Α, παράγρ. 2** της Σύμβασης Γενεύης, σύμφωνα με το οποίο **είναι πρόσφυγας αυτός που**

> *"φοβούμενος δικαιολογημένα τη δίωξη γιά λόγους φυλετικούς, θρησκευτικούς, εθνικότητας, διότι ανήκει σε μιά συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα ή γιά τις πολιτικές του πεποιθήσεις, βρίσκεται εκτός της Χώρας της οποίας είναι υπήκοος και δεν μπορεί ή δεν επιθυμεί, εξαιτίας αυτού του φόβου, να επωφεληθεί της προστασίας αυτής της Χώρας. Η', παρόλο που δεν έχει μιά υπηκοότητα και βρισκόμενος εκτός της Χώρας στην οποία είχε τη συνήθη κατοικία του μετά από τέτοιου είδους γεγονότα, δεν μπορεί ή δεν επιθυμεί να επιστρέψει εξαιτίας του φόβου που αναφέρθηκε παραπάνω."*

Από την εξέταση αυτού του άρθρου τονίζονται δυό θεμελιώδεις όψεις:

- ο **τρόπος** με τον οποίο ο κανόνας αναγνωρίζει τους πρόσφυγες
- τα **στοιχεία του ορισμού**

2.1. Αναγνώριση των προσφύγων μέσω ενός ορισμού

- ο κανόνας περιγράφει - συνδιάζοντας αντικειμενικά και υποκειμενικά στοιχεία - μιά κατάσταση η οποία *αυτή καθεαυτή* αποδίδει την ιδιότητα του πρόσφυγα σ΄οποιονδήποτε βρίσκεται εκεί
- ο κανόνας δεν κάνει αναφορά σε μιά αναγνώριση που έχει γίνει βάσει της διαδικασίας που προβλέπεται από το εσωτερικό δίκαιο των διαφόρων Κρατών

Συνεπώς:

- οποιοσδήποτε **βρίσκεται στις καταστάσεις** που περιγράφονται στο άρθρο 1 Α παράγρ. 2 **είναι** ένας πρόσφυγας
- η ιδιότητα του πρόσφυγα **προϋπάρχει** του καθορισμού του status με εθνικές διαδικασίες γιά το σκοπό αυτό
- το Κράτος εγχειρεί μιά **αναγνώριση**, όχι μιά απόδοση status
- η πράξη που ολοκληρώνει θετικά την εθνική διαδικασία με σκοπό την εξέταση του αιτήματος ασύλου είναι μιά πράξη καθαρά δηλωτική, όχι μιά πράξη συστατική

2.2. Στοιχεία του ορισμού

Με σκοπό να ορισθεί ποιός είναι κάτοχος του status του πρόσφυγα, το άρθρο 1 Α, παράγρ. 2 συνδιάζει πέντε στοιχεία:

- ***δίωξη***:εννοούμενη, βάσει της ερμηνείας του άρθρου 33 (βλ. ακόλουθη καρτέλα), ως σοβαρή φυσική ή ψυχολογική βλάβη που οφείλεται σε παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εξαιτίας ορισμένων ατομικών χαρακτηριστικών (βλ. λόγοι δίωξης). Ακόμη και μιά διάκριση τέτοια που να κανεί αβάσταχτη την ύπαρξη μπορεί να αποτελεί δίωξη σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης.

- ***φόβος***: είναι πρόσφυγας όποιος "φοβάται (...) ότι διώκεται"

- δεν είναι απαραίτητο η δίωξη να έχει ήδη τεθεί σε εκτέλεση, μιά δυνατή δίωξη πληρεί αυτό το στοιχείο

- ο φόβος είναι μιά κατάσταση της ψυχής και προβάλλεται ως υποκειμενικό στοιχείο, που θα πρέπει να αξιολογείται λαμβάνοντας υπ΄όψη τα χαρακτηριστικά του ατόμου

- ***"το βάσιμο" του φόβου***: ο φόβος δεν προβάλλεται αυτός καθεαυτός αλλά μόνον καθότι γίνεται αντιληπτός "δικαιολογημένα"

- αντικειμενικό στοιχείο της αξιολόγησης: ο φόβος του ατόμου δεν πρέπει να θεωρηθεί αφηρημένα, αλλά στο πλαίσιο της συγκεκριμένης κατάστασης που κρύβεται από πίσω, δηλαδή σύμφωνα με τις συνθήκες της χώρας προέλευσης

- ***λόγοι της δίωξης***: ο φόβος δίωξης είναι σημαντικός εάν ορίζεται από μία ή περισσότερες από τις παρακάτω αιτίες:

- ***φυλή***, με την ευρεία έννοιά της, τόσο που να γίνεται κατανοητή η συγκεκριμένη εθνική ομάδα στην οποία ανήκει το άτομο
- ***θρησκεία***
- ***εθνικότητα***, εννοούμενη όχι μόνον ως υπηκοότητα, αλλά και ως εθνική μειονότητα. Μπορεί να συμπίπτει με την έννοια της εθνοτικής ομάδας
- ***μέλος μιάς συγκεκριμένης κοινωνικής ομάδας***, δηλαδή να ανήκει σε μιά ομάδα προσώπων που έχουν έναν ανάλογο τρόπο ζωής και κοινωνικής κατάστασης
- **πολιτικές πεποιθήσεις**

- **παρουσία εκτός της επικράτειας της Χώρας προέλευσης ή συνήθους κατοικίας**, χωρίς να διαπιστώνεται η στιγμή κατά την οποία το άτομο εγκατέλειψε τη Χώρα

- **αδυναμία ή έλλειψη βούλησης του ατόμου να επωφεληθεί της προστασίας στη Χώρα της οποίας είναι υπήκοος, ή, γιά τους άνευ υπηκοότητας, να επιστρέψουν στη Χώρα της συνήθους κατοικίας**: κατάσταση που παρουσιάζεται όταν η προστασία δεν είναι απολαύσιμη εξαιτίας αντικειμενικών συνθηκών, ή όταν αρνείται το Κράτος, ή όταν το άτομο δεν επιθυμεί να επωφεληθεί ακριβώς λόγω του φόβου δίωξης.

3. Δικαιώματα του πρόσφυγα

3.1 Ο πρόσφυγας που καθ' οποιονδήποτε τρόπο βρίσκεται στην επικράτεια απολαμβάνει, **ήδη από τη στιγμή της άφιξής του στα σύνορα**, δηλαδή όταν

βρίσκεται ακόμα στην κατάσταση που αίτησης ασύλου, μερικά **θεμελιώδη δικαιώματα**, που θεσπίζονται από τα **άρθρα 31 και 33 της Σύμβασης Γενεύης**, γιά τα οποία γίνεται παραπομπή στην καρτέλα υπ΄αρ. 2.

3.2 Ο πρόσφυγας ο οποίος διαμένει νόμιμα στην επικράτεια ενός Κράτους Μέρους της Σύμβασης Γενεύης απολαμβάνει τα **δικαιώματα** που του χορηγούνται από την τελευταία σε διάφορους τομείς της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής, ειδικότερα:

- απαλλαγή από τον όρο αμοιβαιότητας μετά από τρία έτη διαμονής (άρθρο 7)
- πρόσβαση στα δικαστήρια (άρθρο 16)
- εργασία (άρθρα 17, 18,19)
- κοινωνική πρόνοια και υγειονομική περίθαλψη (άρθρο 23)
- κοινωνική ασφάλιση (άρθρο 24)
- διοικητική αρωγή (άρθρο 25)
- ελεύθερη κυκλοφορία (άρθρο 26)
- ταξιδιωτικό έγγραφο (άρθρο 27)

Σε σχέση με αυτές τις περιοχές η Σύμβαση καθορίζει ποιό είναι το ελάχιστο *standard* συμπεριφοράς την οποία τα Κράτη θα πρέπει να εξασφαλίσουν στους πρόσφυγες που φιλοξενούν, μπορώντας τα ίδια Κράτη, να παραχωρήσουν στους πρόσφυγες μιά **ευνοϊκότερη αντιμετώπιση** από εκείνη που προβλέπεται από τη Σύμβαση (άρθρο 5). Σε σχέση με το δικαίωμα εργασίας, σπουδών, κοινωνικής ασφάλισης, ο πρόσφυγας εξομοιώνεται με τον πολίτη του Κράτους που τον φιλοξενεί.

4. Φύση της αναγνώρισης

- Στις Χώρες που υπέγραψαν τη Σύμβαση Γενεύης η αναγνώριση του status είναι μιά πράξη που πραγματοποιήθηκε από τις Κυβερνήσεις, με διαδικασίες που προβλέπονται σε εσωτερικό[1] επίπεδο γιά τις οποίες η Σύμβαση δεν ασχολείται με τον ορισμό τους ούτε σε γενικές γραμμές.

---

[1] Στις Χώρες που δεν υπέγραψαν τη Σύμβαση της Γενεύης, ή που δεν υιοθέτησαν δικαδικασίες γιά την αναγνώριση, η τελευταία γίνεται από τον Acnur βάσει της εντολής του. Σ΄αυτή την περίπτωση μιλάμε γιά "πρόσφυγες υπό εντολή".

Μπορούμε να επισημάνουμε τη **φύση της αναγνώρισης του status** από μέρους ενός Κράτους ενός ατόμου που προέρχεται από ένα άλλο Κράτος. Αυτή η φύση προβάλει από άποψης των διεθνών σχέσεων.
Περιγράφοντας τη φύση της αναγνώρισης πρέπει να ληφθεί υπ΄όψη ότι:
- η αναγνώριση του Status του πρόσφυγα προέρχεται από ένα ορισμό που περιέχει κριτήρια καθορισμού **σχετιζόμενα με το άτομο**,
- το ίδιο status του πρόσφυγα, ως σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, είναι μιά **κατάσταση που αφορά το άτομο**,
- η παραχώρηση του ασύλου ως συνέπεια της αναγνώρισης έχει ως αποκλειστικό στόχο την προστασία του ατόμου **και δεν εμπλέκει ουδεμία κρίση από μέρους του φιλοξενούντος Κράτους** γιά το Κράτος προέλευσης,

Συνεπώς **η αναγνώριση του status του πρόσφυγα και η παραχώρηση του ασύλου είναι πράξεις καθαρά ανθρωπιστικές και μη πολιτικές**.
Η ανθρωπιστική και μη πολιτική φύση της αναγνώρισης προέρχεται και από μιά θεώρηση της **διατύπωσης του δικαιώματος ασύλου του άρθρου 14 της Παγκόσμιας Δήλωσης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων**, όπως ερμηνεύτηκε από τη Δήλωση γιά το άσυλο επικρατείας, που υιοθετήθη από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών με απόφαση υπ΄αρ. 2312 (XXII) της 14 Δεκεμβρίου 1967. Στη Δήλωση αυτή η Συνελευση αναγνωρίζει ότι η παραχώρηση ασύλου, από μέρους ενός Κράτους, σε ένα πρόσωπο το οποίο έχει δικαίωμα να επικαλεστεί το άρθρο 14 της Παγκόσμιας Δήλωσης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, είναι μιά **ανθρωπιστική και ειρηνική** πράξη και ως τέτοια να μη μπορεί να θεωρηθεί από ένα άλλο Κράτος ως μη φιλική πράξη.

2. Η ΠΡΟΣΩΡΙΝΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

1. Εισαγωγή: επιβολή της γνώσης της προσωρινής προστασίας

Η **προσωρινή προστασία** - ως μορφή υποδοχής που έχει στόχο να προσφέρει καταφύγιο μέχρι τη στιγμή ενός δυνατού επαναπατρισμού - είναι μιά έννοια που επεβλήθη στην Ευρώπη στο πλαίσιο της υποδοχής των προσφύγων που διέφυγαν από τον πόλεμο της πρώην Γιουγκοσλαβίας.
Στην πραγματικότητα η έννοια αυτή δεν ήταν νέα, σε διεθνές επίπεδο. Ηδη πριν τον πόλεμο στα Βαλκάνια, διάφορες εθνικές νομοθεσίες, μεταξύ των οποίων και η *Immigration Act* των Ηνωμένων Πολιτειών, προέβλεπαν τη δυνατότητα

παραχώρησης ενός status προσωρινής προστασίας, ως εναλλακτική μορφή προστασίας στο άσυλο, σε άτομα που διαφεύγουν από ένοπλες συγκρούσεις.
Πάντως, είναι στο πλαίσιο διερεύνησης λύσεων του προβλήματος της ροής προσφύγων προερχομένων από τα Βαλκάνια που η γνώση προσωρινής προστασίας ανεπτύχθη συστηματικά και επεβλήθη ως μέσο δυνατής λύσης στο πρόβλημα των προσφύγων.
Στις 29 Ιουλίου 1992, στην πρώτη Διάσκεψη γιά την πρώην Γιουγκοσλαβία που προήχθη από τον Acnur, ο Υψιστος Αρμοστής **ζήτησε ρητά από τις Κυβερνήσεις να εγγυηθούν την προσωρινή προστασία των προσφύγων που διέφευγαν από τον σε εξέλιξη πόλεμο**. Μετά απ΄αυτή την έκκληση, και την απάντηση των Ευρωπαϊκών Κρατών, πάνω από 700.000 πρόσωπα προερχόμενα από την πρώην Γιουγκοσλαβία μπόρεσαν να επωφεληθούν της προσωρινής προστασίας στην Ευρώπη.

2. Γνώση προσωρινής προστασίας

Σε διεθνές επίπεδο, έτσι όπως στο εσωτερικό δίκαιο - γιά το οποίο γίνεται παραπομπή στον Τομέα III του παρόντος κεφαλαίου - η έννοια **προσωρινής προστασίας διαφοροποιείται από το status του πρόσφυγα**, λόγω διαφόρων στοιχείων.

- Η προσωρινή προστασία στοχεύει στο να δώσει μιά **γρήγορη και αποτελεσματική απάντηση σε μεγάλες ροές προσφύγων**, οι οποίοι διαφεύγουν από ένοπλες συγκρούσεις ή από άλλες καταστάσεις γενικευμένης παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ιδιαίτερης σοβαρότητας.

- Η προσωρινή προστασία **εξαρτάται από μιά ατομική διαδικασία καθορισμού του status** και αποτελεί γι΄αυτό ένα κατάλληλο όργανο όταν η ταχύτητα και η σοβαρότητα των συμβάντων καθιστούν αδύνατο ένα screening των περιπτώσεων σε προσωπικές βάσεις.

- Η προσωρινή προστασία δεν στοχεύει, κατά κύριο λόγο, στην ενσωμάτωση του ατόμου στο Κράτος που το φιλοξενεί, αλλά να **του εγγυηθεί προστασία και αρωγή σε προσωρινές, ακριβώς, βάσεις, έως ότου δεν θα είναι δυνατή μιά "σίγουρη επιστροφή" - safe return - στις περιοχές προέλευσης.**

3. Προσωρινή προστασία και status του πρόσφυγα

- Το γεγονός ότι η προσωρινή προστασία χρησιμοποιήθηκε ως όργανο γιά την αντιμετώπιση μεγάλων ροών προσφύγων δεν αποκλείει, αντίθετα προϋποθέτει, ότι **αυτή θα πρέπει να αφορά** - και όντως συχνά αφορά - **άτομα που θα μπορούσαν να αναγνωρισθούν πρόσφυγες σύμφωνα με τη Σύμβαση Γενεύης**.

- **Το γεγονός της φυγής από καταστάσεις πολέμου ή γενικευμένης παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν αποκλείει αυτό καθεαυτό το status του πρόσφυγα σύμφωνα με τη γνώση που βρίσκεται ενσωματωμένη στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 (βλ. καρτέλα υπ΄αρ. 1)**. Ο πόλεμος - με την έννοια της χρησιμοποίησης των ενόπλων δυνάμεων - δεν αποτελεί αυτός καθεαυτός δίωξη, αλλά χρησιμοποιείται όλο και συχνότερα ως μορφή δίωξης προς μιά συγκεκριμένη ομάδα: σ΄αυτές τις περιπτώσεις η πολεμική βία έχει στόχο έναν ορισμένο σκοπό, που συμπίπτει με μιά ομάδα μικρή ή μεγάλη προσώπων. Συνεπώς, συχνά όποιος φεύγει από μιά σύγκρουση ξεφεύγει από μιά δίωξη.

σημείωση: σύμφωνα με το σημείο 6 της **κοινής θέσης της 4 Μαρτίου 1996, που ορίστηκε από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενωσης βάσει του άρθρου Κ. 3 της Συνθήκης του Μάστριχτ, σχετικά με την εναρμονισμένη εφαρμογή του όρου πρόσφυγας** κατά το άρθρο 1 της Σύμβασης Γενεύης, "η χρησιμοποίηση ενόπλων δυνάμεων δεν αποτελεί μιά δίωξη **εάν είναι σύμφωνη με τους διεθνείς κανόνες του πολεμικού δικαίου** και τις συνήθειες που αναγνωρίζονται σε διεθνές επίπεδο. Πάντως γίνεται δίωξη εάν, γιά παράδειγμα, μετά την εγκατάσταση σε μιά συγκεκριμένη περιοχή, τα διωκτικά μέτρα που παίρνει αυτή η Αρχή κατά των αντιπολιτευομένων ή του πληθυσμού είναι σύμφωνα με τα κριτήρια του σημείου 4" (δηλαδή υπεισέρχονται στην έννοια δίωξης σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης).

- Υπάρχει μιά **περιοχή διατομής μεταξύ των δύο γνώσεων**, τέτοια που ένα μέρος καταστάσεων οι οποίες θα μπορούσαν να βρουν άμεση λύση βάσει της προσωρινής προστασίας, θα μπορούσαν επίσης να αποτελέσουν μιά βάση γιά την αναγνώριση του status του πρόσφυγα.

Ακολουθεί ότι:

η προσωρινή προστασία που παρέχεται σε ένα άτομο δεν διακινδυνεύει το δικαίωμά του να υποβάλει αίτηση γιά την αναγνώριση του status του πρόσφυγα.

4. Οργανα που υιοθετήθησαν σε Ευρωπαϊκό πλαίσιο

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενωσης υιοθέτησε δυό όργανα, τα οποία επί του παρόντος αποτελούν το Ευρωπαϊκό acquis γιά το άσυλο (βλ. καρτέλα 6 του Τομέα II), που αναφέρονται στην υποδοχή των θυμάτων πολέμου:

Απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με μιά διαδικασία συναγερμού και ανάγκης σχετικά με την κατανομή των επιβαρύνσεων γιά ότι αφορά την υποδοχή και την παραμονή προσωρινά των απομακρυθέντων λόγω πολεμικών επιχειρήσεων, της 25 Σεπτεμβρίου 1995.

Απόφαση του Συμβουλίου σε μιά διαδικασία συναγερμού και ανάγκης σχετικά με την κατανομή των επιβαρύνσεων γιά ότι αφορά την υποδοχή και την παραμονή προσωρινά των απομακρυθέντων λόγω πολεμικών επιχειρήσεων, της 4 Μαρτίου 1996.

Αυτά τα όργανα, που υιοθετήθησαν γιά να αντιμετωπισθεί μιά ανάγκη συμμετοχής στις επιβαρύνσεις, ανάμεσα στις Ευρωπαϊκές Χώρες σχετικά με την υποδοχή των απομακρυθέντων λόγω πολέμου, προσφέρουν στην πραγματικότητα και μιά επισήμανση των ατόμων που επωφελούνται από την προσωρινή προστασία.

Η **Απόφαση της 25 Σεπτεμβρίου 1995** αφορά ρητά *"τα πρόσωπα τα οποία τα Κράτη μέλη είναι διατεθιμένα **να δεχθούν προσωρινά**, με κατάλληλες συνθήκες, σε περίπτωση **ένοπλης σύγκρουσης** ή **εμφυλίου πολέμου**, και όταν ακόμη τα πρόσωπα αυτά έχουν ήδη εγκαταλείψει την περιοχή προέλευσής τους γιά να φτάσουν σε ένα Κράτος μέλος"*.

Αυτό το όργανο απευθύνεται ιδιαίτερα σε ευπαθείς κατηγορίες, όπως πρόσωπα:

- που κρατούνται σε στρατόπεδο φυλάκισης,

- τραυματίες ή σοβαρά άρρωστα που δεν μπορούν να έχουν ιατρικές θεραπείες στον τόπο τους,

- που απειλούνται στην φυσική ακεραιότητά τους ή στη ζωή τους γιά τα οποία δεν είναι δυνατή άλλη μορφή προστασίας στην περιοχή προέλευσής τους.

- θύματα σεξουαλικής επίθεσης, που δεν είναι δυνατόν να δεχθούν αρωγή σε ασφαλή περιοχή κοντά στα σπίτια τους,

- που προέρχονται κατευθείαν από περιοχές σύγκρουσης που βρίσκονται στο εσωτερικό των συνόρων των Χωρών τους, στις οποίες δεν μπορούν να επιστρέψουν εξαιτίας του πολέμου και των παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Αυτός ο κατάλογος μαζί με όσα ελέχθησαν στην προηγούμενη παράγραφο, εξηγεί πως η προσωρινή προστασία στοχεύει στο να δώσει μιά αποτελεσματική απάντηση στις ανάγκες ασφάλειας και αρωγής μιάς ευρείας κατηγορίας προσώπων θυμάτων ενός πολέμου, στην οποία συμμετέχουν άτομα των οποίων η κατάσταση μπορεί να οδηγήσει στην αναγνώριση του status του πρόσφυγα.

Τομέας II: Ασυλο και Ευρωπαϊκή Ενωση

1. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΣΤΡΙΧΤ ΤΗΣ 7 ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΥ 1992

1. Εισαγωγή

Η Συνθήκη της Ενωμένης Ευρώπης (ΣΕΕ) που υιοθετήθη από τους Αρχηγούς των Κρατών και των Κυβερνήσεων των δώδεκα Χωρών μελών κατά τη διάρκεια της διάσκεψης κορυφής του Μάστριχτ στις 11 Δεκεμβρίου 1991, και υπεγράφη στις 7 Φεβρουαρίου 1992, άρχισε να ισχύει την 1η Νοεμβρίου 1993,μετά την κύρωση από μέρους όλων των Κρατών μελών, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες. **Η Ευρωπαϊκή Ενωση** (ΕΕ) στηρίζεται σε τρεις πυλώνες, που αποτελούν τη Συνθήκη του Μάστριχτ:

- ο πρώτος πυλώνας (Τίτλος I-IV) καθορίζει το ρόλο των κοινοτικών θεσμών και περιλαμβάνει τις ιδρυτικές συνθήκες των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (CECA, CEE, και EURATOM),

- ο δεύτερος πυλώνας (Τίτλος V), αφορά την κοινή εξωτερική πολιτική και ασφάλεια (PESC),
- ο τρίτος πυλώνας (Τίτλος VI), τη σύμπραξη στο χώρο της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (CGAI).

2. Η κοινή πολιτική σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου

- Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα, η ασφάλεια.

Η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων ξαναβρίσκεται ήδη στη Συνθήκη Ρώμης (στην απόδοση που τροποποιήθηκε από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη), στο άρθρο 8Α, το οποίο στη συνέχεια έγινε άρθρο 7Α με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάστριχτ *("η εσωτερική αγορά προϋποθέτει ένα χώρο χωρίς σύνορα στον οποίον είναι εξασφαλισμένη η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσης Συνθήκης")*. Τότε στόχος ήταν η δημιουργία ενός "οικονομικού χώρου" σε σχέση με τον οποίο η ελεύθερη κυκλοφορία ήταν ένα όργανο και όχι σκοπός. Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 είναι που εμφανίζεται αντίθετα η ιδέα ότι η εσωτερική αγορά μπορεί να γίνει ένας κοινός οικονομικός και κοινωνικός χώρος, βασισμένος στην αλληλεγγύη που θα κυριαρχείται από τους κανόνες της αγοράς, αλλά ταυτόχρονα και από την σύμπραξη μεταξύ των πολιτικών θεσμών και των κοινωνικών μερών. Η Συνθήκη του Μάστριχτ επαναλαμβάνει την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, εισάγοντας αυτήν σε ένα ευρύτερο πολιτικό κοινωνικό σχέδιο, που έχει στόχο τη σύσταση μιάς **ευρωπαϊκής υπηκοότητας**, ρυθμίζοντας στον τίτλο της VI (ο λεγόμενος III πυλώνας της Ενωσης) άλλα θέματα συναφή με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, όπως η μετανάστευση, το άσυλο, η δικαστική και αστυνομική σύμπραξη.

2.1. Τίτλος VI Σύμπραξη στο χώρο της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (άρθρο Κ.1-Κ9)

Η σύμπραξη σε δικαστικά και αστυνομικά θέματα αποτελεί τον τρίτο πυλώνα στον οποίο θεμελιώνεται η Ευρωπαϊκή Ενωση. Το θέμα, που μέχρι σήμερα

αντιμετωπίσθη μόνον εκτός του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου, εισέρχεται στην κυριαρχία της Ενωσης, παρόλο που δεν "*κοινοτικοποιείται*", καθότι ρυθμίζεται από διαδικασίες κυρίως διακυβερνητικές.

- Το άρθρο Κ.1 ορίζει την πολιτική ασύλου και την μεταναστευτική πολιτική ως "**θέματα κοινού ενδιαφέροντος**". Το άρθρο Κ.3 προβλέπει ότι το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενωσης μπορεί, με **πρωτοβουλία κάθε Κράτους μέλους ή της Επιτροπής, "να υιοθετήσει κοινές θέσεις (...) και ενέργειες"** έτσι όπως **"ορίζονται από τις συμβάσεις"** σχετικά με αυτά τα θέματα. Είναι εξ ίσου σημαντικό ότι "αυτές οι συμβάσεις μπορούν να προβλέπουν ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο γιά να ερμηνεύσει τις διατάξεις αυτές και γιά να θεσπίσει σε κάθε διαφορά που αφορά στην εφαρμογή τους (...)".

Διαφορετικά από τους κανονισμούς της κοινής εξωτερικής πολιτικής και ασφαλείας, όπου αναγνωρίστηκε μιά γενική τάση, **το άρθρο Κ.1** της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ενωσης (ΣΕΕ), προβλέπει ένα ακριβή κατάλογο θεμάτων τα οποία τα Κράτη μέλη θεωρούν κοινού ενδιαφέροντος.

- Το άρθρο Κ.2 προβλέπει ότι οι τομείς που εξετάζονται από το άρθρο Κ.1 πρέπει να αντιμετωπίζονται σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση επί των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, λαμβάνοντας υπ΄όψη ταυτόχρονα την προστασία την οποία τα Κράτη μέλη παραχωρούν στα πρόσωπα που διώκονται γιά πολιτικούς λόγους.
- Το άρθρο Κ.4 προβλέπει τη δημιουργία μιάς **Επιτροπής συντονισμού (Κ.4)**, αποτελούμενη από υψηλόβαθμα στελέχη, η οποία, πέρα από το ρόλο συντονισμού, να διατυπώνει γνώμες γιά το Συμβούλιο που στοχεύουν στην πραγματοποίηση των σκοπών που προβλέπονται από το άρθρο Κ.1.
- Το άρθρο Κ.6 αναγνωρίζει στο **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το δικαίωμα να "ενημερώνεται κανονικά"** από τον Πρόεδρο και από την Επιτροπή στους χώρους που καλύπτονται από τον τρίτο πυλώνα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί εξ ίσου να "θέσει θέματα ή να διατυπώσει συστάσεις προς το Συμβούλιο".
- Το άρθρο Κ.9 ανοίγει τις πόρτες σε μιά "*κοινοτικοποίηση*" των θεμάτων ασύλου και μετανάστευσης, προσφέροντας τη δυνατότητα χρησιμοποίησης της διαδικασίας του **άρθρου 100 C** του Τίτλου II του πρώτου Πυλώνα γιά τα θέματα των σημείων από 1 έως 6 του άρθρου Κ.1, και να μεταφέρει κατ΄αυτό τον τρόπο

ορισμένα θέματα, τα οποία επί του παρόντος έχουν εισαχθεί στον τρίτο Πυλώνα, στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Επ΄αυτού, το άρθρο Κ.9 της Συνθήκης ονομάστηκε η **κοινοτική πασαρέλα**, καθότι επιτρέπει την μετακίνηση τομέων που ανατέθησαν στη σύμπραξη στο κοινοτικό πλαίσιο. Πράγματι, το ανωτέρω άρθρο επιτρέπει να καταστεί εφαρμόσιμος ο μηχανισμός αποφάσεων (ενιαία προϊσταμένη εξουσία της Επιτροπής και απόφαση κατά πλειοψηφία που ορίζεται από μέρους του Συμβουλίου) του άρθρου 100C της συνθήκης ΕΚ στις ενέργειες που αφορούν τη σύμπραξη σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, εξαιρουμένων των τομέων της δικαστικής σύμπραξης σε ποινικά, τελωνειακά και αστυνομικά θέματα. Γιά το σκοπό αυτό απαιτείται:

- η πρωτοβουλία της Επιτροπής ή ενός Κράτους μέλους,
- η ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου.

Στην **"Δήλωση ασύλου"** που επισυνάπτεται στον τίτλο VI της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ενωσης, υπογραμμίζεται ότι το Συμβούλιο θα εξετάσει, πριν το τέλος του 1993, βάσει μιάς εισήγησης, "το θέμα μιάς ενδεχόμενης εφαρμογής του άρθρου Κ.9 σε τέτοια ζητήματα". Η εν λόγω εισήγηση υπεβλήθη στο Συμβούλιο στις 4 Νοεμβρίου 1993 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία κατ΄αυτό τον τρόπο χρησιμοποίησε γιά πρώτη φορά το δικαίωμά της πρωτοβουλίας στο θέμα.

2.2 Αρθρο 100C (Τίτλος II): η κοινή πολιτική των θεωρήσεων έναντι των τρίτων Χωρών

Σύμφωνα με το άρθρο 100 C της ιδρυτικής Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η **πολιτική των Κρατών μελών σε θέματα αδειών ανήκει πλέον στην κοινοτική αρμοδιότητα**. Αυτό το άρθρο καθορίζει τη διαδικασία γιά τον ορισμό του καταλόγου των χωρών των οποίων οι πολίτες θα υπόκεινται στην υποχρέωση της άδειας γιά να εισέλθουν στο εσωτερικό του κοινού χώρου. Το Συμβούλιο καθορίζει ομόφωνα, σε πρόταση της Επιτροπής και μετά από γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τον κατάλογο των τρίτων Χωρών των οποίων οι υπήκοοι θα πρέπει να εφοδιασθούν με θεώρηση γιά να μπορέσουν να εισέλθουν στην Κοινότητα.

Από *1ης Ιανουαρίου 1996*, ο κανόνας της διακεκριμένης πλειοψηφίας υπεισήλθε στην ομοφωνία.

3. Διακυβερνητική σύμπραξη Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις

- **Την 1η Νοεμβρίου 1993 δημιουργήθηκε επίσημα μιά Επιτροπή συντονισμού** που προβλέπεται από το άρθρο K.4 της Συνθήκης. Αυτός ο νέος οργανισμός συγκεντρώνει όλα τα διακυβερνητικά forum που είχαν την εντολή μέχρι εκείνη τη στιγμή γιά τα θέματα που τώρα περιλαμβάνονται στον τρίτο Πυλώνα: η Ομάδα TREVI (αντιτρομοκρατικός αγώνας), η Ομάδα ad hoc μετανέστευση (άσυλο και μετανάστευση), η CELAD (Ευρωπαϊκή Επιτροπή αγώνα κατά των ναρκωτικών) και οι ομάδες οι οποίες εργάζονταν γιά τη δικαστική και τελωνειακή σύμπραξη. Στην κορυφή αυτής της δραστηριότητας τίθεται το **Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων** το οποίο έχει την τελευταία ευθύνη επί αυτών των θεμάτων.

Το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, που συστάθη από τους Υπουργούς Εσωτερικών και Δικαιοσύνης του κάθε Κράτους μέλους, έχει τη συνδρομή της **COREPER** (Επιτροπή των μονίμων εκπροσώπων των Κρατών μελών στην Κοινότητα) και παρουσιάζει τις εργασίες και τα συμπεράσματά της στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενωσης.

- **Στις 9 και 10 Δεκεμβρίου 1993, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο** των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων κατέληξε σε μιά συμφωνία γιά το σχέδιο δράσης το οποίο επεξεργάστηκε το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων. Αναφορικά με την "πρόταση διακανονισμού που αφορά τον κατάλογο των τρίτων χωρών που υπόκεινται στην υποχρέωση άδειας" γιά να εισέλθουν στο εσωτερικό του κοινοτικού χώρου και το "αναθεωρημένο σχέδιο της σύμβασης σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των Κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ενωσης", που υπεβλήθη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο συμφωνεί να αρχίσει τις διαδικασίες που προβλέπονται από τη Συνθήκη εν όψει μιάς εξέτασής τους. Στο **σχέδιο δράσης σε θέματα ασύλου**, του οποίου σκοπός είναι μιά συνολική εναρμόνιση της πολιτικής σε θέματα ασύλου, δόθηκε προτεραιότητα σε μιά κοινή ενέργεια γιά μιά **εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού του πρόσφυγα** του άρθρου 1Α της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και γιά τον καθορισμό των **ελαχίστων εγγυήσεων της διαδικασίας** εξέτασης του αιτήματος ασύλου.

4. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή: νέος ρόλος σε θέματα ασύλου

Ο τρίτος πυλώνας θέτει τις προϋποθέσεις γιά μιά ενσωμάτωση των θεμάτων που αφορούν το άσυλο και τη μετανάστευση στις κοινοτικές αρμοδιότητες. Από γενικής άποψης, η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή βλέπει να επεκτείνεται το παραδοσιακό της δικαίωμα πρωτοβουλίας** (άρθρο Κ.3) στα αξιοσημείωτα θέματα του τρίτου πυλώνα, ενώ **το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**, χωρίς να ζητηθεί ρητά η συμβουλή του, πρέπει τουλάχιστον να ενημερώνεται γιά την πρόοδο των εργασιών και μπορεί να διατυπώνει συστάσεις (άρθρο Κ.6). Ο Τίτλος VI της Συνθήκης του Μάστριχτ παραχωρεί στην Επιτροπή μιά εξουσία πρωτοβουλίας που είναι ανταγωνιστική με εκείνη των Κρατών μελών γιά τα θέματα που αναφέρθησαν στα σημεία από 1) έως 6) του άρθρου Κ.1. Η Επιτροπή υιοθέτησε στις 23 Φεβρουαρίου 1994 μιά **"Ανακοίνωση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Κοινοβούλιο γιά την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου"**. Οι προτάσεις που περιλαμβάνονται στην ανακοίνωση έχουν στόχο να "καταστήσουν συγκεκριμένες νέες υποχρεώσεις επωφελούμενοι χωρίς δισταγμό της δυνατότητας που προσφέρει η Συνθήκη".

Γιά ότι αφορά στο άσυλο, οι πρόσφυγες και τα "άλλα πρόσωπα που χρήζουν προστασίας", η Επιτροπή επιμένει στην ανάγκη επεξεργασίας της πολιτικής που διαφέρει από εκείνη που εφαρμόζεται στους μετανάστες **"καθότι εκείνη είναι προορισμένη να απαντήσει σε ένα ανθρωπιστικό πρόβλημα" και "εξ ορισμού, είναι αδύνατο να ενεργήσει επί του αριθμού των προσφύγων στους οποίους τα Κράτη μέλη υποχρεώνονται να προσφέρουν την προστασία τους"**.

2. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ ΤΗΣ 2 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 1997

1. Η Διακυβερνητική διάσκεψη και η έγκριση της συνθήκης

Η Συνθήκη του Αμστερνταμ υπεγράφη επισήμως στις **2 Οκτωβρίου 1997** και άρχισε να ισχύει την **1η Μαΐου 1999**. Εφαρμόζοντας το σύστημα της "ενισχυμένης σύμπραξης", τα εμπλεκόμενα Κράτη συνεχίζουν τη σύμπραξή τους στο εσωτερικό του θεσμικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ενωσης. Ελήφθη υπ΄όψη η ιδιάζουσα κατάσταση του **Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας** αναγνωρίζοντας την περιοχή τους ελεύθερης διακίνησης και το δικαίωμα να πραγματοποιούν ελέγχους στα σύνορα επί των προσώπων. Επίσης η Συνθήκη προβλέπει το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία να αποκλειστούν από τις προβλέψεις του νέου Τίτλου IV

σε θέματα θεωρήσεων, ασύλου και μετανάστευσης. Με εξαίρεση τους κανόνες θωρήσεων, όμοιες διατάξεις εφαρμόζονται από τη **Δανία** η οποία, επίσης, δεν θα συμμετάσχει στην επεξεργασία και εκτέλεση αποφάσεων που εμπλέκουν τον τομέα της αμύνης.
Η νέα Συνθήκη εισήγαγε τροποποιήσεις και ολοκληρώσεις στις συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και στη συνθήκη επί της Ενωσης, εν όψει των προσεχών διευρύνσεων της ΕΚ προς της χώρες τις ανατολικής Ευρώπης.

1. Η Συνθήκη του Αμστερνταμ και ο Τρίτος Πυλώνας της Ενωσης

Με την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Αμστερνταμ, **η μετανάστευση και το άσυλο** εισέρχονται βαθμιαία στον λεγόμενο Πρώτο Πυλώνα της Ενωσης. Δηλαδή επανασυμπεριλαμβάνονται σε κοινοτικό πλαίσιο, με τη δυνατότητα να απολαμβάνουν διαδικασίες πιό ευέλικτες και σύντομες όπως και πιό διάφανες, ενισχύοντας και το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.
Η Συνθήκη του Αμστερνταμ διατηρεί επομένως τη δομή των λεγομένων τριών Πυλώνων, που συστάθηκε από την προηγούμενη συνθήκη του Μάστριχτ, πραγματοποιώντας αξιοσημείωτες τροποποιήσεις ιδιαίτερα στο χώρο που καλύπτεται από τον τωρινό τρίτο Πυλώνα. Οι αλαγγές που εισήχθησαν από τη νέα συνθήκη έχουν σκοπό τη *"δημιουργία ενός νέου χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα"* και να *"διατηρήσουν και αναπτύξουν την Ενωση ως χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης όπου θα είναι εξασφαλισμένη η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μαζί με κατάλληλα μέτρα γιά ότι αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση, την πρόληψη της εγκληματικότητας και τον αγώνα κατά της τελευταίας"*, όπως τονίζεται στο τροποποιημένο **άρθρο Β**.
Η έκφραση **"χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης"**, που χρησιμοποιείται από το νέο άρθρο Β, αντικαθιστά την έκφραση "δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις" που χρησιμοποιείται αντίθετα από τον Τίτλο VI της Συνθήκης του Μάστριχτ. Ο νέος χώρος που συστάθηκε από τη Συνθήκη του Αμστερνταμ αναφέρεται, στην πραγματικότητα, στο πεδίο ενδιαφέροντος που επί του παρόντος οριοθετείται από τον Τίτλο VI και διαρθρώνεται γύρω από έναν νέο τίτλο, που περιλαμβάνεται απευθείας στη συνθήκη ΕΚ.
Ο νέος τίτλος IV της συνθήκης ΕΚ έχει τίτλο **"Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές συναφείς με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων"** και αφορά ιδιαίτερα:
- τη διέλευση των εξωτερικών και εσωτερικών συνόρων της Ενωσης,

- το άσυλο, τη μετανάστευση, την πολιτική έναντι των υπηκόων τρίτων Κρατών,
- τη δικαστική σύμπραξη σε αστικά θέματα.

Τα μοναδικά θέματα που αποκλείονται από τη διαδικασία κοινοτικοποίησης και τα οποία επομένως παραμένουν στο εσωτερικό του Τίτλου VI της συνθήκης του Μάστριχτ είναι: η σύμπραξη η αστυνομία και η δικαστική σύμπραξη σε ποινικά θέματα. Τα θέματα στα οποία αναφέρεται το άρθρο Β ρυθμίζονται από ειδικά άρθρα του Τίτλου IV.

2. Η κοινή πολιτική σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου

Η συνθήκη του Αμστερνταμ επιβεβαιώνει λοιπόν τους στόχους της Ενωσης που προβλέπονται από τη Συνθήκη του Μάστριχτ, καθορίζοντας μιά βαθμιαία "κοινοτικοποίηση" της πολιτικής της μετανάστευσης και μιά προθεσμία, πέντε ετών, ώστε τα Κράτη μέλη να καταφέρουν να έχουν μιά κοινή πολιτική σε θέματα μετανάστευσης, η οποία ακόμη λοιπόν λαμβάνει ένα προγραμματικό χαρακτήρα. Η διεθνής σύμπραξη ανάμεσα στις αστυνομικές δυνάμεις υπάρχει από καιρό και, γιά να χρησιμοποιηθεί η ορολογία της Συνθήκης του Μάστριχτ, "ενισχύθηκε" από τα συμβαλλόμενα μέρη με την Σύμβαση του Schengen.

Γιά μιά μεταβατική περίοδο πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης προβλέπεται ότι το Συμβούλιο, στα παραπάνω θέματα, θα αποφασίζει ομόφωνα σε πρόταση της Επιτροπής ή με πρωτοβουλία ενός Κράτους μέλους και μετά από σύσκεψη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αυτό φυσικά γιά να επιτραπεί στις Χώρες μέλη η βαθμιαία δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης στο εσωτερικό της Ενωσης *(άρθρο 63)*. Μετά την πάροδο αυτής της περιόδου θα είναι το Συμβούλιο που θα αποφασίζει σε πρόταση της Επιτροπής η οποία θα επιλέγει τα αιτήματα που υποβάλονται από τα Κράτη μέλη και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά τη σύσκεψη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σχετικά με τα κοινοτικοποιημένα θέματα σύμφωνα με την διαδικασία που προβλέπεται από το άρθρο 189Β (διαδικασία κοινής απόφασης).

Παραμένει αντίθετα διακυβερνητικού τύπου:

- η σύμπραξη μεταξύ αστυνομικών δυνάμεων, τελωνειακών αρχών και αρμοδίων αρχών όλων των Κρατών μελών ακόμη και μέσω του ευρωπαϊκού αστυνομικού γραφείου,
- η ενισχυμένη σύμπραξη μεταξύ δικαστικών αρχών σε ποινικά θέματα που θα έχει στόχο στο να καθιστά ευκολότερη την έκδοση μεταξύ των Κρατών μελών και να προλαμβάνει τυχόν αντιπαραθέσεις δικαιοδοσίας,
- η επισήμανση κοινών κανόνων σχετικά τόσο με τα συστατικά στοιχεία των αδικημάτων όσο και με τις συνεπείς κυρώσεις σε θέματα του οργανωμένου εγκλήματος, τρομοκρατίας και παράνομης διακίνησης ναρκωτικών.

Στην ουσία η νέα συνθήκη τροποποιώντας τον παλαιό Τίτλο VI της Συνθήκης του Μάστριχτ, η οποία πράγματι τώρα φέρει "Διατάξεις επί της αστυνομικής και δικαστικής σύμπραξης σε ποινικά θέματα", θέλησε να αφήσει την κοινή ενέργεια σ΄αυτό τον τομέα ακόμη υπό τον έλεγχο των αρμοδίων εθνικών αρχών κάθε Χώρας μέλους.

Αρθρο 63 (Τίτλος IV)

Το ζήτημα του ασύλου και των προσφύγων διακανονίζεται, μαζί με την πολιτική μετανάστευσης, από το άρθρο 63 του Τίτλου IV. Τα θέματα του ασύλου πραγματεύονται σε δυό διαφορετικά πλαίσια:

- κατά πρώτο λόγο, θεωρείται το θέμα του ασύλου με αναφορά στους πρόσφυγες σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951,
- κατά δεύτερο λόγο, αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της προσωρινής προστασίας και του *"burden - sharing"* (κατανομή των εξόδων μεταξύ των Κρατών μελών).

Το περιεχόμενο του άρθρου 63 αναφέρεται στα μέτρα που πρέπει να ληφθούν σε θέματα ασύλου, τηρώντας τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 και τις άλλες συνθήκες που είναι συναφείς με το άσυλο. Τα μέτρα της παραγράφου 1 του άρθρου 63 αφορούν τέσσερα συγκεκριμένα πλαίσια:
- τα προς εφαρμογή κριτήρια και διαδικασίες γιά να καθορίσει το Κράτος μέλος υπεύθυνο της εξέτασης ενός αιτήματος ασύλου,
- ελάχιστοι κανόνες σχετικά με την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στην κοινή επικράτεια,
- ελάχιστοι κανόνες γιά την αναγνώριση του status του πρόσφυγα,
- ελάχιστοι κανόνες γιά τις διαδικασίες αναγνώρισης ή ανάκλησης του status του πρόσφυγα.

Οι προβλέψεις της παραγράφου 2 φαίνεται να πληρούν τα κενά του τωρινού κανονισμού γιά τους πρόσφυγες και το άσυλο, επεκτείνοντας την υποχρεώση προστασίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε κατηγορίες προσώπων τα οποία δεν υπεισέρχονται στα κριτήρια της Σύμβασης της Γενεύης και επομένως που δεν ανταποκρίνονται απαραίτητα στον ορισμό του πρόσφυγα που δίνεται από το άρθρο 1 Α αυτής της Σύμβασης. Αρχίζουν να διαγράφονται επομένως, οι προϋποθέσεις όχι μόνον γιά μιά κοινή πολιτική σε θέματα ασύλου αλλά και γιά ένα αληθινό ευρωπαϊκό δικαίωμα γιά τους πρόσφυγες, όπως ήδη συνέβη σε άλλες περιοχές του κόσμου, όπως η Αφρική και η λατινική Αμερική. Ενα από τα σημαντικότερα σημεία αυτού του δικαιώματος είναι η επίσημη αναγνώριση της καηγορίας των **εκδιωχθέντων**, δηλαδή εκείνοι που βρίσκονται σε μιά κατάσταση κινδύνου και ανάγκης όμοιας με αυτή των προσφύγων και οι οποίοι δεν μπορούν να αναγνωρισθούν ως τέτοιοι σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης.
Τα μέτρα που αναφέρθησαν στο άρθρο 63 υιοθετήθησαν από το Συμβούλιο *"σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 67, εντός περιόδου πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Αμστερνταμ"*. Τα Κράτη μέλη επομένως καθορίζουν μιά μεταβατική περίοδο κατά τη διάρκεια της οποίας οι εξουσίες της Ενωσης σε θέματα ασύλου δεν ασκούνται πλήρως. Βάσει αυτών των διατάξεων λοιπόν, μιά πραγματική κοινοτικοποίηση του ασύλου θα πρέπει να γίνει μόνο στο τέλος της μεταβατικής περιόδου (πέντε έτη).

4. Πρωτόκολλο γιά το άσυλο γιά τους πολίτες των Κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ενωσης

Ο κανονισμός της Συνθήκης του Αμστερνταμ σε θέματα ασύλου συμπληρώθηκε από το Πρωτόκολλο γιά το άσυλο, που δεν υπεγράφη από τη Δανία. Το Πρωτόκολλο, συνημμένο στη Συνθήκη ΕΚ, υπέστη κριτικές, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από τον Υψιστο Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών (ACNUR) και από κυβερνητικές και μη οργανώσεις οι οποίες ασχολούνται με τα δικαιώματα των αιτουμένων άσυλο.
Οι προβλέψεις του Πρωτοκόλλου αναφέρονται στην περίπτωση ενός αιτήματος ασύλου που υποβάλλεται από έναν πολίτη ενός Κράτους μέλους σε ένα άλλο Κράτος μέλος και έχουν ένα προηγούμενο στην διαφορά που εκκρεμεί ανάμεσα στην Ισπανία και το Βέλγιο εξαιτίας της συμπεριφοράς που επεφυλάχθη σε δυό παράγοντες του κόμματος του ΕΤΑ οι οποίοι υπέβαλαν αίτηση ασύλου στο Βέλγιο. Με το Πρωτόκολλο αυτό γιά το άσυλο, τα Κράτη μέλη θεσπίζουν την αρχή

σύμφωνα με την οποία, αποκλείεται, σε γενικές γραμμές, σε έναν πολίτη της Ενωσης να υποβάλει αίτημα ασύλου σε ένα άλλο Κράτος μέλος. Αυτή η πρόβλεψη δικαιολογείται με το δόγμα των Χωρών ασφαλούς προέλευσης, που αναγγέλθη στα Συμπεράσματα του 1992 των Υπουργών μετανάστευσης των Κρατών μελών. Σύμφωνα με το ενιαίο άρθρο του Πρωτοκόλλου: "*Τα Κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενωσης, δεδομένου του βαθμού προστασίας των δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών που εξασφαλίζονται από αυτά, θεωρούνται αμοιβαία χώρες ασφαλούς προέλευσης από κάθε άποψη νομική και πρακτική σε θέματα που αφορούν το άσυλο*". Μιά εξαίρεση στο γενικό κανόνα προβλέπεται μόνον σε τέσσερις περιπτώσεις που αναφέρονται ρητά στο άρθρο. Τα Κράτη μέλη συνομολογούν ότι η εξέταση ενός αιτήματος ασύλου επιτρέπεται εφόσον:

- το Κράτος μέλος του οποίου ο αιτών είναι υπήκοος, επικαλούμενος το άρθρο 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης επί των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εφαρμόζει μέτρα που εξαιρούν τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από αυτό το όργανο,
- έχει ξεκινήσει έναντι του Κράτους μέλους του οποίου ο αιτών είναι πολίτης τη διαδικασία του άρθρου 1 F, παράγραφος 1, της συνθήκης της ΕΕ (δηλαδή τη διαδικασία προσωρινής διακοπής),
- το Σύμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 1 F, παράγραφος 1, ορίζει ότι το Κράτος μέλος του οποίου ο αιτών είναι πολίτης παραβίασε πραγματικά τις αρχές του άρθρου F, παράγραφος 1,
- ένα Κράτος μέλος αποφασίζει μονομερώς να προβεί στην εξέταση του αιτήματος: σ΄αυτή την περίπτωση το αίτημα εξετάζεται με την προϋπόθεση ότι είναι εμφανώς θεμελιωμένο.

Ο ACNUR και το ECRE (European Council on Refugees and Exiles) θεωρούν ότι το Πρωτόκολλο, στερώντας στην ουσία τους ευρωπαίους πολίτες από το δικαίωμα να ζητήσουν άσυλο σε ένα Κράτος μέλος, παραβιάζει τη θεμελιώδη αρχή των προσφύγων σύμφωνα με την οποία κάθε άτομο έχει δικαίωμα να του εξετάσουν το αίτημά του γιά άσυλο. Το Πρωτόκολλο "*violates the object and purpose and some basic provisions of the Refugee Convention*". Η Σύμβαση, πράγματι, παρόλο που δεν αναγνωρίζει ένα δικαίωμα ασύλου, θεσπίζει με σαφήνεια την υποχρέωση *non - refoulement* προς τη Χώρα στην οποία ο πρόσφυγας φοβάται ότι θα διώκεται. Αυτή η απαγόρευση προϋποθέτει την σαφή υποχρέωση, γιά τα συμβαλλόμενα Κράτη, να εγγυώνται την εξέταση κάθε αιτήματος ασύλου που υποβάλλεται στην επικράτειά τους. Από αυτή την άποψη, το Πρωτόκολλο ασύλου παραβαίνει τις προβλέψεις της Σύμβασης.

Η βασική προϋπόθεση του Πρωτοκόλλου, επίσης, είναι σε αντίθεση με τη Σύμβαση της Γενεύης και από μιά άλλη άποψη. Στην πραγματικότητα η περίπτωση σύμφωνα με την οποία ένα αίτημα ασύλου, δεν είναι αποδεκτό εάν υποβάλλεται από υπήκοο ενός Κράτους μέλους, διαμορφώνει μιά εμφανή παραβίαση του άρθρου 3 της Σύμβασης της Γενεύης, σύμφωνα με την οποία οι διατάξεις της Σύμβασης πρέπει να εφαρμόζονται στους πρόσφυγες χωρίς διάκριση της φυλής, της θρησκείας και της Χώρας προέλευσης. Κάνοντας διάκριση βάσει της Χώρας προέλευσης, το Πρωτόκολλο εισάγει ένα γεωγραφικό περιορισμό στην εφαρμογή του άρθρου 1 Α της Σύμβασης της Γενεύης, τροποποίηση η οποία απαγορεύεται ρητά από το Πρωτόκολλο Νέας Υόρκης του 1967.

5. Η ενσωμάτωση του acquis Schengen στη συνθήκη του Αμστερνταμ

Με σκοπό την εκτέλεση του πρωτοκόλλου επί της ενσωμάτωσης του *acquis* του Schengen στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ενωσης, που επισυνάφθη στη συνθήκη του Αμστερνταμ αμέσως μετά την υπογραφή της συνθήκης, στις 2 Οκτωβρίου 1997, τρεις Ομάδες εργασίας άρχισαν τη δραστηριότητά τους γιά να συγκεντρώσουν τους κανόνες Schengen, τη Γραμματεία Schengen και το προσωπικό της στην Ενωση. Ανάμεσα σ΄αυτές τις ομάδες, η Πρώτη Ομάδα εργασίας έχει καθήκοντα ορισμού της νομικής βάσης καθεμιάς από τις διατάξεις ή αποφάσεις που αποτελούν το *acquis* του Schengen και τον προορισμό τους στον λεγόμενο Πρώτο Πυλώνα της Ενωσης ή τη διατήρησή τους στον τρίτο Πυλώνα, δηλαδή σε διακυβερνητικό πλαίσιο.
Με τη Συνθήκη του Αμστερνταμ και με το συνημμένο πρωτόκολλο σχετικά με την ενσωμάτωση του *acquis* του Schengen στην Ευρωπαϊκή Ενωση, μιά κοινή πολιτική σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου γίνεται η απαραίτητη προσθήκη στην πλήρη εκτέλεση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων

Τομέας III: Το θέμα του ασύλου στην ιταλική νομοθεσία

1. ΑΡΘΡΟ 10, ΠΑΡΑΓΡ. 3, ΤΟΥ ΙΤΑΛΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

1. Το δικαίωμα ασύλου ως τέλειο υποκειμενικό δικαίωμα

Το "δικαίωμα ασύλου" προβλέπεται από το άρθρο 10, παραγρ. τρίτη, του

Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι *"ο αλλοδαπός στον οποίο εμποδίζεται στη Χώρα του η πραγματική χρήση των δημοκρατικών ελευθεριών εγγυημένων από το ιταλικό Σύνταγμα, έχει δικαίωμα ασύλου στην επικράτεια της Ιταλικής Δημοκρατίας, σύμφωνα με τους όρους που ορίζονται από το νόμο"*. Αυτό το άρθρο απονέμει απευθείας στον αλλοδαπό ο οποίος βρίσκεται στην κατάσταση που περιγράφεται από το κανόνα αυτόν ένα αληθινό και πραγματικό υποκειμενικό δικαίωμα, το οποίο ως τέτοιο μπορεί να ενεργοποιηθεί ενώπιον της τακτικής δικαιοδοσίας, ακόμη και ελλείψει ενός νόμου ο οποίος, γιά το ίδιο δικαίωμα, αναφέρει τους όρους άσκησης και τους τρόπους απολαβής.
Στην ιταλική νομοθεσία, πράγματι, λείπει ακόμη ένας διακανονισμός εκτέλεσης του συνταγματικού κειμένου σε θέματα δικαιώματος ασύλου. Ο ίδιος Νόμος υπ΄αρ. 39 της 28-12-1990 ο οποίος παρόλο που υπήρξε ένα σημαντικό βήμα εμπρός γιά την προστασία των πολιτικών προσφύγων στην Ιταλία, δεν μπορεί να θεωρηθεί στην πραγματικότητα ένας οργανικός κανονισμός του "δικαιώματος ασύλου". Πέρα από την χρησιμοποιούμενη ορολογία, δεν υπάρχει ίχνος του δικαιώματος ασύλου ως αυτόνομου θεσμού "θεμελιωμένου στο πραγματικό κώλυμα της άσκησης των δημοκρατικών ελευθεριών, εγγυημένων από το Σύνταγμά μας". Στον ανωτέρω νόμο η υποκειμενική σφαίρα είναι περιορισμένη, πράγματι, στο θέμα που προβλέπεται από τη Σύμβαση Γενεύης και σε συνέπεια με τον περιορισμό αυτό, η αρμοδιότητα δικαιοδοσίας ανατίθεται στο TAR (Περιφερειακό Διοικητικό Δικαστήριο) και στο Συμβούλιο Επικρατείας.

2. Απόφαση (Ενοποιημένοι Τομείς) του Ανωτάτου Δικαστηρίου, υπ΄αρ. 4674, 26 Μαΐου 1997

Ομως τελευταία το Ανώτατο Δικαστήριο όρισε στην απόφαση που εξέδωσε σε θέματα διακανονισμού δικαιοδοσίας, μερικές σημαντικές αρχές σε θέματα δικαιώματος ασύλου, επιφέροντας μιά έγκυρη νομική επιβεβαίωση στον κυρίαρχο προσανατολισμό της θεωρίας του θέματος:

- Η απόφαση τονίζει ότι το άρθρο 10, τρίτη παράγραφος, του Συντάγματος αναγνωρίζει απευθείας στον αλλοδαπό το δικαίωμα επίτευξης ασύλου, ακόμη και σε απουσία ενός νόμου εκτέλεσης. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, πράγματι, ο διδακτικός χαρακτήρας και η άμεση δυνατότητα ενέργειας της συνταγματικής διάταξης θα πρέπει να οδηγήσουν στο γεγονός ότι αυτή, έστω και μερικώς έχει ανάγκη νομοθετικών διατάξεων εκτέλεσης, διαγράφει με επαρκή διαύγεια και ακρίβεια το θέμα, που δίνει στον αλλοδαπό το δικαίωμα ασύλου, αναγνωρίζοντας στην εμπόδιση της

άσκησης των δημοκρατικών ελευθεριών τη βάση του δικαιώματος και υποδεικνύοντας την πραγματικότητα ως κριτήριο επιβεβαίωσης της κατάστασης.

- Η απόφαση υπογραμμίζει - επιβεβαιώνοντας και απ΄αυτή την άποψη όσα υποστηρίχθησαν από καιρό από την θεωρία - τη διαφορά μεταξύ του υπό συζήτηση θέματος που προβλέπεται από το άρθρο 10, τρίτη παράγραφος του Συντάγματος και εκείνου που προβλέπεται από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951:

ενώ ο συνταγματικός κανόνας κάνει αναφορά στον *"αλλοδαπό στον οποίο εμποδίζεται στη χώρα του η πραγματική άσκηση των δημοκρατικών ελευθεριών που εγγυάται το Σύνταγμα"*,

η Σύμβαση της Γενεύης εφαρμόζεται στον *"αλλοδαπό ο οποίος, φοβούμενος δικαιολογημένα τη δίωξη γιά λόγους φυλής, θρησκεύματος, εθνικότητας, ή γιατί ανήκει σε ορισμένη κοινωνική ομάδα ή γιά τις πολιτικές του πεποιθήσεις, βρίσκεται εκτός της Χώρας της οποίας είναι υπήκοος και να μη μπορεί ή να μην επιθυμεί, εξαιτίας αυτού του φόβου, να επωφεληθεί της προστασίας αυτής της Χώρας. Η' μη έχοντας μιά υπηκοότητα και βρισκόμενος εκτός της Χώρας στην οποία διέμενε μόνιμα, να μη μπορεί ή να μην επιθυμεί να επιστρέψει γιά το φόβο που αναφέρθηκε παραπάνω"*.

- η συνταγματική εντολή και ο κανονισμός επί των πολιτικών προσφύγων δεν συμπίπτουν από υποκειμενικής άποψης, διότι η κατηγορία των πολιτικών προσφύγων είναι λιγότερη ευρεία εκείνης των δικαιούχων ασύλου, καθότι η αναφερθείσα Σύμβαση της Γενεύης προβλέπει ως καθοριστικό παράγοντα γιά την αναγνώριση του πολιτικού πρόσφυγα, εάν όχι τη δίωξη συγκεκριμένα, έναν βάσιμο φόβο δίωξης, δηλαδή μιά προϋπόθεση που δεν θεωρείται απαραίτητη από το άρθρο 10, 3η παραγρ., Συντάγματος. Συνεπώς και το περιεχόμενο του δικαιώματος ασύλου *του άρθρου 10* του Συντάγματος και εκείνο του status του πολιτικού πρόσφυγα είναι διαφορετικά. Οι δυό κανονισμοί δεν συμπίπτουν λοιπόν ούτε από αντικειμενικής άποψης. Το Ανώτατο Δικαστήριο υποστηρίζει, πράγματι, ότι η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 δεν προβλέπει ένα αληθινό δικαίωμα ασύλου υπέρ των πολιτικών προσφύγων.

Το Ανώτατο Δικαστήριο υποστηρίζει ακόμη, ότι η ασυνέπεια που φαίνεται κατ΄αυτό τον τρόπο να διαγράφεται στο σύστημα - περισσότερο ευνοϊκή μεταχείριση υπέρ εκείνων στους οποίους εμποδίζεται στη χώρα προέλευσής τους η πραγματική άσκηση των δημοκρατικών ελευθεριών σε σχέση με εκείνους οι οποίοι έχουν βάσιμο φόβο να διωχθούν - είναι μόνο φαινομενική: "Ελλείψει ενός νόμου εκτέλεσης της εντολής του άρθρου 10, τρίτη παραγραφος, Συντάγματος, πράγματι, στον αλλοδαπό ο οποίος ζητά το δικαίωμα ασύλου τίποτα δεν εξασφαλίζεται παρά μόνον η είσοδος στο Κράτος, ενώ ο πολιτικός πρόσφυγας, όπου αναγνωρίζεται ως τέτοιος, απολαμβάνει, βάσει της Σύμβασης της Γενεύης, ενός *status* ειδικής εύνοιας".

> η απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου γι΄αυτό ισχυρίζεται ότι, ελλείψει ενός ειδικού διακανονισμού εκτέλεσης που να ορίζει τους όρους άσκησης και τους τρόπους απολαβής του δικαιώματος ασύλου *άρθρου 10*, τρίτη παράγραφος, Συντάγματος, δεν είναι εφαρμόσιμος ανάλογα ο διακανονισμός που προβλέπεται γιά τους πολιτικούς πρόσφυγες από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και από τους νόμους που την εκτελούν.

4. Δικαιώματα των πολιτικών προσφύγων και τακτική δικαιοδοσία

Το Νομοθετικό Διάταγμα υπ΄αρ. 416 της 30-12-1989 που μετετράπη με τροποποιήσεις στο Νόμο υπ΄αρ. 39 της 28-12-1990, δεν μπορεί λοιπόν να θεωρηθεί ως νόμος εκτέλεσης του άρθρου 10 παράγραφος 3, του Συντάγματος. Πράγματι η καθαρή αναφορά στην έννοια του "ασύλου" του ανωτέρω διατάγματος του οποίου ο τίτλος είναι "*Επείγοντες κανονισμοί σε θέματα πολιτικού ασύλου, εισόδου και παραμονής των μη κοινοτικών υπηκόων...*" κατά την μετατροπή σε νόμο αντικαταστάθηκε από τον όρο "πολιτικοί πρόσφυγες". Επίσης, δεν υπάρχει καμιά αναφορά του άρθρο 10, παράγραφος 3, του Συντάγματος ενώ υπάρχει μιά ρητή αναφορά της Σύμβασης της Γενεύης της 28 Ιουλίου 1951.
Επειδή το άρθρο 10, παράγραφος 3, του Συντάγματος προβλέπει ένα υποκειμενικό δικαίωμα στο οποίο δεν είναι εφαρμόσιμος ο κανονισμός που ορίζει το status του πολιτικού πρόσφυγα, συνεπάγεται ότι οι διαφορές που αφορούν την αναγνώριση αυτού του δικαιώματος υπεισέρχονται στη δικαιοδοσία της αρχής της τακτικής δικαιοσύνης. Επομένως δηλώνεται η αρμοδιότητα του τακτικού δικαστή αντί του διοικητικού, στη διαφορά σχετικά με την εφαρμογή του δικαιώματος του ασύλου που θεσπίστηκε από τις συνταγματικές διατάξεις.

Ενας κανονισμός εκτέλεσης του συνταγματικού κειμένου προβλέπεται πάντως στο σχέδιο νόμου επί του ασύλου "*Κανόνες σε θέματα ανθρωπιστικής προστασίας και δικαιώματος ασύλου*" που εγκρίθηκε από τη Γερουσία στις 5 Νοεμβρίου 1998 και τώρα βρίσκεται σε συζήτηση στην Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων του Κοινοβουλίου.

2. ΤΟ ΠΡΟΣΦΑΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ ΕΠΙ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ: "ΚΑΝΟΝΕΣ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΑΣΥΛΟΥ"

1. Εισαγωγή

Το σχέδιο νόμου εγκρίθηκε από τη Γερουσία της Δημοκρατίας στις 5 Νοεμβρίου 1998 και τώρα βρίσκεται σε συζήτηση στην Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων του Κοινοβουλίου. Γιά πρώτη φορά αντιμετωπίζονται κατά τρόπο οργανικό, οι διάφορες όψεις του πολύπλοκου θέματος της νομικής προστασίας και της συνδρομής των αιτούντων άσυλο και των πολιτικών προσφύγων. Θα ήταν ευχής έργο εάν ο κανόνας αυτός εγκρίνετο λίγο πολύ σύμφωνα με το κείμενο του νέου νόμου γιά τη μετανάστευση, όπως ήταν στις προθέσεις του νομοθέτη, όχι γιά τίποτα άλλο αλλά γιά να αποφευχθούν οι αρνητικές συνέπειες ενός *vacatio legis*.

2. Πλαίσιο εφαρμογής του νόμου (άρθρο 1)

- δικαίωμα ασύλου
- ανθρωπιστική προστασία

Στο σχέδιο νόμου επί του ασύλου λείπει ένας ορισμός της "ανθρωπιστικής προστασίας". Αναφέρεται μόνον η "**προσωρινή αδυναμία στον επαναπατρισμό**" και δεν προβλέπεται τίποτα επί του δικαιώματος αίτησης ανθρωπιστικής προστασίας: Η Κεντρική Επιτροπή είναι αυτή που έχει αποκλειστική αρμοδιότητα επιβεβαίωσης της ύπαρξης της ακαταλληλότητας της αποστολής στη Χώρα προέλευσης και επομένως να δηλώσει την αδυναμία του επαναπατρισμού. Η απόφαση προσωρινής αδυναμίας επαναπατρισμού δίνει τίτλο σε μιά άδεια παραμονής γιά τον ίδιο λόγο, διάρκειας ενός έτους, που επεκτείνεται στην εργασία και τις σπουδές, και ανανεώνεται γιά την ίδια περίοδο εφόσον η Κεντρική Επιτροπή επιβεβαιώσει την διατήρηση των συνθηκών αδυναμίας επαναπατρισμού με αναφορά στη συγκεκριμένη περίπτωση.

- καταστάσεις κινδύνου.

- Ρήτρες εμφανώς αβάσιμης αίτησης:

Εμφανώς αβάσιμη

- οι λόγοι της αίτησης δεν υπεισέρχονται μεταξύ εκείνων που θεμελιώνουν το δικαίωμα ασύλου
- δήλωση ή στοιχεία της αίτησης είναι εντελώς ασύστατα, γενικά και άνευ ουσίας,
- αίτηση καθαρά οργανική καθότι υπεβλήθη, χωρίς αιτιολογία, μετά από απόφαση απομάκρυνσης από την εθνική επικράτεια, ή γιά να αποφύγει την υιοθέτηση αυτής της απόφασης,

Θετική προκαταρκτική εξέταση	Αρνητική προκαταρκτική εξέταση
Κεντρική επιτροπή επιλογής	- άμεση απώθηση - προσφυγή στο (TAR) Περιφερειακό Διοικητικό Δικαστήριο εντός 30 ημερών, ακόμη και διαμέσου διπλωματικής αντιπροσωπείας

- Εισαγωγή ρήτρας διαφύλαξης - *non refoulement*, με αναφορά τόσο στις περιπτώσεις μη αποδοχής όσο και του εμφανώς αβάσιμου της αίτησης ασύλου.

<u>Εξέταση της αίτησης (άρθρο 7)</u>

- Παρουσία ειδικευμένου προσωπικού κατά την ακρόαση προς προστασία των αιτούντων άσυλο οι οποίοι δήλωσαν ότι υπέστησαν βιαιότητες,
- Παρουσία κατά τη διάρκεια της ακρόασης ενός προσώπου εμπιστοσύνης του αιτούντος άσυλο,
- Δικαίωμα παραλαβής ενός αντιγράφου του πρακτικού ακρόασης και των άλλων δικαιολογητικών

Γιά τις διαδικασίες που εμπλέκουν <u>μη συνοδευόμενους ανηλίκους που ζητούν άσυλο</u> προβλέπεται η παρουσία του κηδεμόνα "σε κάθε φάση της διαδικασίας". Θεωρώντας ότι η διατύπωση ασύλου παραμένει εκκρεμής αναμένοντας τις αρμόδιες αρχές να ορίσουν έναν κηδεμόνα, υπάρχει κίνδυνος οι χρόνοι να παραταθούν σημαντικά αντίθετα με τις προβλέψεις ενός προνομιούχου καναλιού των αιτήσεων ασύλου που υποβάλονται από μη συνοδευόμενους ανηλίκους.

Προσφυγές (άρθρο 10)

- Η υποβολή της προσφυγής κατά της αρνητικής απόφασης "επιτρέπει" αυτόν που αιτείται άσυλο να ζητήσει μιά άδεια παραμονής γιά λόγους δικαιοσύνης.
- Μετά από έξη μήνες εκκρεμότητας της απόφασης ενώπιον του TAR (Περιφερειακό Διοικητικό Δικαστήριο) η άδεια παραμονής δίνει δικαίωμα εργασίας,
- Ο διοικητικός δικαστής έχει αποκλειστική δικαιοδοσία επί της ουσίας του θέματος.

Αναγνώριση του δικαιώματος ασύλου, άδειας παραμονής και ταξιδιωτικού εγγράφου (άρθρο 11)

- Πενταετής διάρκεια της άδειας παραμονής και του ταξιδιωτικού εγγράφου.

Ανανέωση της άδειας παραμονής (άρθρο 12)

- Μετατροπή της άδειας παραμονής γιά λόγους ασύλου σε πράσινη κάρτα

Ο ενδιαφερόμενος, έξη μήνες πριν τη λήξη της άδειας παραμονής γιά λόγους ασύλου, αιτείται στην Κεντρική Επιτροπή μιά απόφαση επιβεβαίωσης της διατήρησης του δικαιώματος ασύλου. Εφόσον η Κεντρική Επιτροπή εκφραστεί ευνοϊκά η Αστυνομική Διεύθυνση, μετά από αίτηση, χορηγεί την πράσινη κάρτα πενταετούς διάρκειας.

Μέτρα αρωγής γιά τους αιτούντες άσυλο (άρθρο 14)

- Πρόβλεψη των εξόδων ταξιδίου γιά να μεταβούν στην ακρόαση με έξοδα του Κράτους

Δικαιώματα του δικαιούχου ασύλου (άρθρο 15)

- Οικογενειακή επανασύνδεση με τους τρόπους που προβλέπονται γιά το αλλοδαπό μέλος οικογενείας ιταλού υπηκόου. Αυτό το δικαίωμα επεκτείνεται και στους κατόχους άδειας παραμονής γιά ανθρωπιστικούς λόγους,
- Εισαγωγή σε σπουδές κάθε τάξης και βαθμού, υποτροφίες με ίσους όρους με τους πολίτες,

- Ισοδυναμία με τους ιταλούς πολίτες γιά αυτόνομη, εξηρτημένη εργασία και επαγγελματικούς συλλόγους,
- Ισοδυναμία με τους κοινοτικούς πολίτες γιά την εισαγωγή στο δημόσιο.

1. Ορια

Υποβολή αίτησης ασύλου (άρθρο 4)

- Δεν προβλέπεται η παρουσία του διερμηνέα αλλά προσώπου που γνωρίζει τη γλώσσα του αιτούντος άσυλο ή μιάς γλώσσας μεγαλύτερης διεθνούς χρήσης

→ κίνδυνος που αναφέρεται στην εμπλοκή του προσωπικού των εταιριών ναυσιπλοϊας ή μη έμπιστων προσώπων και στο ύψος της περίστασης

Προκαταρκτική εξέταση (άρθρο 6)

- Η επιβεβαίωση της αρμοδιότητας του Δουβλίνου δεν φαίνεται πραγματοποιήσιμη σ΄αυτή τη φάση λόγω των μεγάλων χρόνων της διαδικασίας (μέχρι έξη μήνες) → προκαταρκτική εξέταση αδύνατο να συνεχισθεί

- Ο χρόνος της διαδικασίας Δουβλίνου είναι κανονικά μακρύς. Το ερωτηματολόγιο πρέπει να αποστέλλεται στη Μονάδα Δουβλίνο, στο Υπουργείο Εσωτερικών, η οποία πρέπει να εξετάσει σε βάθος τις αποδείξεις και τις δηλώσεις των ενδιαφερομένων, να έλθει σε επαφή με τα άλλα Κράτη τα οποία με τη σειρά τους πρέπει να μελετήσουν τα δικαιολογητικά γιά να αποφασίσουν μετά και να ανακοινώσουν τις σχετικές αποφάσεις σ΄αυτές τις περιπτώσεις.

- Οι εμφανείς αθεμελίωτες καταστάσεις που προβλέπονται στα σημεία γ) και δ) απονέμουν υπερβολικό δικαίωμα διακριτικότητας.
- Η προσφυγή στο TAR (Περιφερειακό Διοικητικό Δικαστήριο) κατά της αρνητικής απόφασης της προκαταρκτικής εξέτασης δεν αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης απώθησης ή απέλασης η οποία είναι άμεσα εκτελεστική.
- Η πρόβλεψη της δυνατότητας υποβολής προσφυγής διαμέσου των διπλωματικών ή προξενικών μας αντιπροσωπειών στη Χώρα προέλευσης του αιτούντος άσυλο, πέρα από το ότι δεν είναι

πραγματοποιήσιμη, είναι και επικίνδυνη, διότι προϋποθέτει την επίδοση πράξεων που περιέχουν λεπτά στοιχεία και αναγνωρίζουν τον ενδιαφερόμενο ως "αιτούντα άσυλο" (σύγκριση επιτόπιο προσωπικό των διπλωματικών και/ή προξενικών αντιπροσωπειών).

Επιβεβαίωση ότι εξακολουθεί να υφίσταται το δικαίωμα ασύλου (άρθρο 12)

- Κάθε πέντε έτη η Κεντρική Επιτροπή επιβεβαιώνει εκ νέου τη διατήρηση των όρων του δικαιώματος ασύλου.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 20177
11 NOV. 1999

BIBLIOTECA