

XIV legislatura

dossier

**I NEGOZIATI RELATIVI ALLA
RIAMMISSIONE NELL'AMBITO DEL
PROCESSO DI BARCELLONA**

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Settembre 2005



Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XIV legislatura

**I NEGOZIATI RELATIVI ALLA
RIAMMISSIONE NELL'AMBITO DEL
PROCESSO DI BARCELLONA**

*A cura di Jean-Pierre Cassarino e
dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

Settembre 2005

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

**Ufficio ricerche nel settore della politica
estera e di difesa**

Consigliere parlamentare

capo ufficio

Luca Borsi

_3538

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

**Ufficio dei Rapporti con le istituzioni
dell'Unione europea**

Consigliere parlamentare

capo ufficio

Luigi Gianniti

_2891

I NEGOZIATI RELATIVI ALLA RIAMMISSIONE NELL'AMBITO DEL PROCESSO DI BARCELLONA

di Jean-Pierre Cassarino *

Il presente lavoro fornisce una sintesi del quadro bilaterale e multilaterale relativo agli accordi di riammissione negoziati nell'ambito del Processo di Barcellona. Per "riammissione" si intende il reingresso degli individui illegalmente presenti in uno Stato nel territorio del paese d'origine o di ultimo transito. Lo stato dei negoziati viene valutato tenendo conto dell'importanza crescente che il contrasto all'immigrazione clandestina e la questione del rimpatrio nelle politiche di immigrazione hanno assunto per l'Unione Europea e i suoi Stati membri.

* L'autore è ricercatore presso il Robert Schuman Center for Advanced Studies dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze e lavora presso il Consorzio euro-mediterraneo per la ricerca applicata sulle migrazioni internazionali (Carim).

Indice

1. Definizione, principi ed obiettivi della riammissione	p. 3
1.1. Come l'Ue definisce la "riammissione"	
1.2. I principi alla base dei trattati vigenti	
1.3. Gli obiettivi dei trattati di riammissione	
2. Tipologia degli accordi di riammissione	p. 5
2.1. Gli accordi internazionali	
2.2. Le intese informali di cooperazione	
<i>Gli accordi dell'Italia con i paesi del Mediterraneo del Sud</i>	
3. I negoziati nell'ambito delle relazioni euro-mediterranee	p. 8
3.1. La Politica europea di vicinato: un quadro di relazioni differenziato	
3.2. Gli incentivi offerti dall'Ue	
3.3. I maggiori ostacoli sulla strada della riammissione	
4. Sviluppi recenti	p. 12
Allegato 1	p. 13
Testo di accordo-tipo di riammissione negoziato dall'Italia	
Allegato 2	p. 17
Accordi di riammissione negoziati dall'Italia in vigore, firmati e da stipulare	

1. Definizione, principi ed obiettivi della riammissione

1.1. Come l'Ue definisce la "riammissione"

Nell'ottobre 2002 la Commissione europea ha proposto una definizione della "riammissione" che è stata poi adottata nei documenti concernenti la politica di immigrazione comune dell'Unione Europea (Ue).

Secondo la Commissione, la *riammissione* costituisce "l'azione tramite la quale uno Stato accetta il reingresso di un individuo (propri cittadini, cittadini di paesi terzi o apolidi), che è stato trovato nell'atto di entrare illegalmente in un altro Stato, o che è illegalmente presente o che risiede illegalmente in un altro Stato"¹.

L'*accordo di riammissione* viene definito come un "accordo che stabilisce delle obbligazioni reciproche per le parti contraenti, nonché delle dettagliate procedure amministrative e operative per facilitare il rimpatrio e il transito di persone che non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni di ingresso, di presenza e di residenza nello Stato richiedente"². Per "Stato richiedente" si intende il paese che richiede il rimpatrio di individui presenti illegalmente sul suo territorio.

Queste definizioni, elaborate dalla ex Dg Giustizia e Affari interni della Commissione europea (attualmente Dg Giustizia Libertà e Sicurezza), sono parte del tentativo di promuovere, a livello europeo, una politica comunitaria di rimpatrio dei migranti irregolari nel loro paese di origine o di ultimo transito. Esse fanno seguito ad una ampia consultazione della Commissione iniziata con il *Libro verde per una politica comune di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri*³, reso pubblico nell'aprile 2002, e si iscrivono nell'ambito della politica europea comune in materia di asilo e di gestione dei flussi migratori che è venuta sviluppandosi sulla base del programma approvato a Tampere nell'ottobre 1999.

È con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il primo maggio 1999, che è stata conferita alla Comunità europea la competenza a trattare le questioni relative alla riammissione. A Tampere il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio dei ministri dell'Ue a negoziare con i paesi terzi accordi di riammissione oppure ad inserire delle specifiche clausole riguardanti la riammissione in accordi di più ampio respiro, come quelli stipulati con i paesi del Partenariato euro-mediterraneo (detto anche Processo di Barcellona).

1.2. I principi alla base dei trattati vigenti

Nel 1994, quando la riammissione veniva trattata ancora a livello bilaterale, il Consiglio europeo aveva già raccomandato agli Stati membri un modello di accordo-tipo⁴, ponendo l'accento sul rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, e della Convenzione di Dublino sulla corresponsabilità degli Stati membri della Comunità europea riguardo al trattamento delle domande di asilo del 1990.

I principi su cui si fondano i trattati di riammissione sono stati definiti dalla Commissione europea nel 2001⁵ e ribaditi l'anno successivo in una comunicazione sulla politica per il rimpatrio dei residenti illegali⁶. Essi sono i seguenti:

¹ COM(2002) 564 Definitivo, p. 26.

² *Ibidem*.

³ COM(2002) 175 Definitivo.

⁴ OJ 1996 n. C 274 a 20.

⁵ COM(2001) 672 Definitivo, p. 24.

⁶ COM(2002) 564 Definitivo.

- Il rimpatrio volontario della persona deve sempre prevalere sul rimpatrio coatto. Questa prevalenza non viene motivata solo dall'obbligo di preservare il carattere umano della procedura di rimpatrio, ma anche dal bisogno di ridurre i costi, visto che la procedura di rimpatrio coatto comporta maggiori spese per lo Stato richiedente. In teoria, il rimpatrio coatto viene preso in considerazione come soluzione estrema.
- L'obbligo per il paese di origine di riammettere il suo cittadino espulso dal territorio dello Stato richiedente. Questo principio deriva dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo del 1948 (art. 13) e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 12), in vigore dal maggio 1976. Ogni Stato ha l'obbligo di collaborare alla riammissione dei propri cittadini, una volta che sia stata comprovata la loro nazionalità. L'accordo di riammissione non mira semplicemente a ribadire questo principio, bensì ad agevolare la concreta attuazione definendo le procedure sia per il caso di rimpatrio volontario che per quello coatto.
- Il processo di identificazione del residente illegale deve essere migliorato attraverso una maggiore cooperazione tra gli Stati membri dell'Ue e i paesi terzi.
- Prima di negoziare un accordo di riammissione, deve essere presa in considerazione la situazione politica e quella relativa al rispetto dei diritti umani nel paese terzo. Questo principio è fondato sulla norma del “*non-refoulement*” dei rifugiati o richiedenti asilo, contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951. In base a questo principio, gli Stati non possono trasferire richiedenti asilo o rifugiati in un paese dove essi rischiano di essere sottoposti a tortura o altri trattamenti disumani e degradanti.
- Ogni negoziato deve tenere conto “dell'interesse dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri”. Questo principio è stato introdotto nel 2002 sotto la presidenza spagnola dell'Ue e segnala il bisogno di definire i criteri per selezionare i paesi terzi con i quali gli accordi di riammissione devono essere negoziati in via prioritaria⁷.

Altri principi fondamentali, relativi al rispetto dei diritti umani, vengono presi in considerazione, quali la Convenzione europea sui diritti umani (in particolare l'articolo 4 del Protocollo 4 che vieta le espulsioni collettive di stranieri), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea approvata a Nizza nel 2000 (in particolare l'articolo 18 sui diritti dei rifugiati), la Dichiarazione di Barcellona del novembre 1995 che promuove la difesa dei diritti fondamentali nell'area mediterranea, e infine la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia del 1989.

1.3. Gli obiettivi dei trattati di riammissione

A Tampere si è stabilito che il rimpatrio nel paese di origine, ovvero sia il trasferimento fisico della persona che soggiorna illegalmente nello Stato richiedente, costituisce l'obiettivo principale dell'accordo di riammissione.

Il Consiglio europeo di Siviglia (2002) ha insistito sul fatto che la riammissione debba includere anche il rimpatrio delle persone illegalmente presenti sul territorio europeo nel paese di ultimo transito, nell'intento di dare maggiore impulso alla lotta all'immigrazione illegale e al traffico degli esseri umani. È emersa inoltre la necessità di integrare gli accordi di riammissione con programmi di rimpatrio integrati, che coprano cioè tutte le fasi della procedura di rimpatrio: la partenza, il processo di rimpatrio vero e proprio, l'accoglienza e il processo di reintegrazione nel paese terzo⁸. L'elaborazione di piani di rimpatrio integrato è stata indicata come una priorità dal Programma dell'Aja, adottato nel novembre 2004⁹.

⁷ Consiglio dell'Unione Europea, 6621/1/02, 22 febbraio 2002, p. 23.

⁸ La nozione di rimpatrio integrato è stata presentata nella già citata comunicazione della Commissione europea sulla politica comunitaria di rimpatrio dei residenti illegali, dell'ottobre 2002 (COM(2002) 564 Definitivo, p. 21).

⁹ Consiglio dell'Unione Europea, 14292/04, 5 novembre 2004, p. 23.

Sull'efficacia degli accordi di riammissione nel contrasto all'immigrazione clandestina e ai traffici di esseri umani, comunque, è emerso nel tempo un diffuso scetticismo. Gli accordi pertanto vengono intesi essenzialmente come un deterrente, seppure continuano a fondarsi sul principio della cooperazione bilaterale e della corresponsabilità.

2. Tipologia degli accordi di riammissione

2.1 Gli accordi internazionali

Il processo di consolidamento della politica europea in materia di asilo e di immigrazione ha dato vita a diverse forme di accordi.

1- Gli accordi di prima generazione

Gli accordi di riammissione di prima generazione sono quelli che gli Stati membri dell'Ue a 15 hanno concluso tra loro. Riguardano esclusivamente il rimpatrio: una volta documentata la provenienza della persona da riammettere, il suo Stato d'origine è tenuto ad accettarne il rimpatrio, conformemente al diritto internazionale.

2- Gli accordi di seconda generazione

A partire dall'inizio degli anni novanta, e nella prospettiva dell'allargamento dell'Ue, accordi di riammissione sono stati firmati tra i paesi membri dell'Ue a 15 e quelli dell'Europa centrale ed orientale (Peco). Questi accordi riguardano non solo la riammissione dei cittadini delle parti contraenti, ma anche quella delle persone che usano i Peco come area di transito verso l'Ue a 15. Altro obiettivo degli accordi di seconda generazione consiste nel responsabilizzare i Peco riguardo al controllo delle loro frontiere.

3- Gli 'accordi misti'

Nel 1999, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, la Comunità europea ha acquisito la competenza a trattare con paesi terzi questioni relative alla riammissione. A partire da quel momento la Comunità ha inserito negli accordi di partenariato con i paesi terzi la c.d. *clausola di riammissione*. Tale clausola dispone nella stragrande maggioranza dei casi il rimpatrio nel paese terzo solo dei suoi cittadini. Essa non definisce in dettaglio le procedure né il quadro amministrativo relativi alla riammissione. Tuttavia impegna il paese terzo a negoziare, dietro richiesta di uno Stato membro dell'Ue, un accordo di riammissione bilaterale con quest'ultimo per gli aspetti relativi alla riammissione che non rientrano nelle competenze della Comunità. Tale accordo viene definito 'misto', perché coinvolge, oltre al paese terzo, tanto la Comunità quanto il singolo Stato membro. Gli accordi misti possono essere sospesi se le parti non adempiono ai loro obblighi reciproci. Essi di solito dispongono il rimpatrio non solo dei cittadini del paese terzo, ma anche di quelli di altri paesi o degli apolidi che siano però entrati nell'Unione attraverso quel paese. Inoltre, gli accordi misti stabiliscono con precisione il quadro amministrativo e le procedure di riammissione. Queste procedure riguardano:

- il *processo di identificazione* del cittadino dello Stato terzo (in cui rientrano, per es., il controllo dei documenti di identificazione e l'audizione presso la rappresentanza diplomatica del paese terzo, di origine o di ultimo transito, che dovrebbe riammettere lo straniero);
- i *principi della procedura di riammissione* stessa;
- i *tempi di consegna* dell'immigrato illegale;
- la *copertura delle spese* di trasporto fino alla frontiera;
- le *condizioni di allontanamento* dell'immigrato illegale.

2.2. Le intese informali di cooperazione

La riammissione non viene trattata solo tramite accordi formali. Quando uno Stato non desidera vincolarsi giuridicamente, può concordare intese informali a livello bilaterale.

Il ricorso a intese diventa necessario quando i negoziati formali tendono ad essere lunghi e complicati. Esse possono comunque produrre effetti di rilievo in termini di contatti e di scambio di informazioni tra le autorità nazionali. Che siano formali o informali, gli accordi devono in ogni caso rispettare i principi di diritto internazionale relativi alle procedure di rimpatrio e di riammissione¹⁰.

L'accordo informale contiene spesso l'offerta da parte di una delle parti di assistenza tecnica e di *capacity-building* volta a rafforzare lo scambio info-operativo, nonché la cooperazione tra polizie e autorità giudiziarie al fine di lottare contro la criminalità organizzata e contrastare l'immigrazione clandestina e lo sfruttamento di donne e minori.

Gli accordi dell'Italia con i paesi del Mediterraneo del Sud

La conclusione di accordi di riammissione è parte integrante delle politiche di contrasto all'immigrazione clandestina del governo italiano¹¹.

Attualmente sono stati conclusi trentadue accordi di riammissione, dei quali otto devono ancora entrare in vigore. Inoltre, il Ministero degli Affari esteri ha avviato i negoziati con altri sedici paesi. Il primo accordo di riammissione è stato concluso dal governo italiano con la Polonia e risale al 1994¹².

La Tunisia è l'unico paese del Processo di Barcellona con il quale è in vigore un accordo di riammissione con l'Italia. L'accordo prevede il rimpatrio dei cittadini tunisini che si trovano irregolarmente nel territorio italiano. Un accordo ad hoc, firmato il 13 dicembre 2003, che sostituisce un'intesa risalente al 1998, mira a intensificare lo scambio di informazioni sulla criminalità organizzata (tramite scambi di personale e formazione da parte italiana dei funzionari tunisini), la sorveglianza congiunta marittima nello Stretto di Sicilia, nonché il controllo delle navi sospettate di trasportare clandestini. Punti di contatto sono stati creati in Italia e in Tunisia. L'accordo del 2003 è stato accompagnato, come controparte, da un cospicuo aiuto finanziario da parte dell'Italia volto a sostenere gli investimenti diretti italiani in Tunisia.

L'Italia ha inoltre avviato negoziati sulla riammissione con alcuni paesi sub-sahariani (Nigeria, Costa d'Avorio, Senegal, Ghana), principali paesi di origine dei migranti che transitano per i paesi nord-africani (Egitto, Libia, Tunisia, Algeria e Marocco). L'obiettivo principale di questi negoziati è bloccare sul nascere i flussi migratori illegali.

L'Italia ha firmato diversi accordi e memorandum di intesa con paesi mediterranei che, pur non affrontando la questione della riammissione, sono volti a promuovere la cooperazione tra polizie e autorità giudiziarie nell'ambito della lotta al terrorismo, al traffico degli stupefacenti e alla criminalità organizzata. Tali accordi sono stati firmati con l'Egitto (dicembre 1988), con Israele (dicembre 1986 e settembre 1994), con il Marocco (gennaio 1987) e più recentemente la Turchia (settembre 1998).

Un accordo di collaborazione in materia di sicurezza, di lotta alle organizzazioni criminali e al traffico degli stupefacenti e di contrasto all'immigrazione clandestina è stato firmato nel dicembre 2000 anche con la Libia – paese mediterraneo che non fa parte del Processo di Barcellona, ma che ha avviato con l'Ue un dialogo sulle questioni migratorie.

¹⁰ Cfr. sezione A.2.

¹¹ L'allegato 1 riporta il testo di un accordo-tipo di riammissione negoziato dall'Italia.

¹² Cfr. tabella nell'allegato 2.

L'accordo italo-libico riguarda il controllo della frontiera marittima. Esso mira all'elaborazione di strategie per realizzare interventi congiunti fra le autorità libiche e italiane. Nell'ambito di un successivo accordo bilaterale per il contrasto all'immigrazione clandestina (firmato nel 2003) sono stati messi a punto meccanismi di cooperazione che coinvolgono funzionari italiani della Direzione centrale dell'immigrazione, della Polizia di frontiera e della Direzione centrale della Polizia criminale. In seguito ad una missione tecnica realizzata in Libia nel dicembre 2004, la Commissione europea ha annunciato il finanziamento di un "campo per immigrati clandestini"¹³ nel nord della Libia con fondi messi a disposizione dal governo italiano. La Commissione ha annunciato inoltre la costruzione di un altro centro presso la città di Sebha. L'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim), che ha firmato nell'agosto 2005 un accordo di assistenza tecnica e di cooperazione per la gestione dei flussi migratori con la Libia, usufruirà di uno stanziamento di fondi italiani per finanziare attività pilota¹⁴.

Oltre a queste attività operative di controllo e di cooperazione tra polizie e autorità giudiziarie, l'Italia e la Libia collaborano al rimpatrio coatto verso la Libia degli immigrati illegalmente presenti sul territorio italiano. Questa collaborazione, fondata su un accordo informale, ha finora portato all'organizzazione congiunta di numerosi voli charter, dalla metà del 2003 fino ad oggi, dall'Italia alla Libia, al fine di rimpatriare cittadini stranieri che presumibilmente sono transitati dalla Libia prima di entrare illegalmente in Italia.

Le procedure di espulsione verso la Libia sono state oggetto di forti critiche e proteste da parte delle organizzazioni per la difesa dei diritti umani e dei rifugiati. In una risoluzione adottata il 14 aprile 2005¹⁵, il Parlamento europeo ha dichiarato che "le espulsioni collettive dall'Italia verso la Libia, incluse quelle in data 17 marzo 2005, costituiscono una violazione del principio di *non-refoulement*", denunciando che "le autorità italiane non sono riuscite a rispettare i loro obblighi internazionali nella misura in cui non hanno verificato se le vite delle persone espulse potessero essere oggetto di minacce nel loro paese di origine." La risoluzione del Pe ha chiesto al governo italiano di "astenersi dalla pratica delle espulsioni collettive di richiedenti asilo e di 'migranti irregolari' verso la Libia e verso altri paesi e di garantire che le richieste di asilo siano esaminate individualmente conformemente al principio di *non-refoulement*." Inoltre, il Parlamento europeo ha domandato formalmente alla Libia di aderire alla Convenzione di Ginevra del 1951 e di riconoscere il mandato dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Acnur) in Libia.

La risoluzione del Parlamento europeo ha messo sotto i riflettori la questione delle procedure di riammissione e dei metodi di rimpatrio coatto¹⁶.

Anche nel corso dell'802^a seduta pubblica del Senato della Repubblica Italiana, svoltasi il 17 maggio 2005, sono stati richiesti chiarimenti circa le procedure di respingimento dei cittadini clandestini verso la Libia, in particolare circa il rispetto dei loro diritti fondamentali.

¹³ Commissione europea, "Technical Mission to Libya on Illegal Migration", 27 nov.-6 dic. 2004, Report, 7753/05, p. 59.

¹⁴ Per maggiori informazioni, cfr. <http://www.iom.int/en/news/pbn090805.shtml#item2>

¹⁵ P6_TA-PROV(2005)0138.

¹⁶ La risoluzione ha fatto seguito alle preoccupazioni espresse dall'Acnur, così come da Amnesty International e da diverse organizzazioni non governative italiane ed europee riguardo al trattamento dei cittadini stranieri nel Centro di permanenza temporanea di Lampedusa, da dove vengono espulsi verso la Libia. Cfr. "Italy: UNHCR deeply concerned about Lampedusa deportations of Libyans", <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.html?tbl=NEWS&id=423ab71a4>.

3. I negoziati nell'ambito delle relazioni euro-mediterranee

È a partire dal dicembre 2002, in seguito alle conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia (giugno 2002), che l'Unione Europea contempla la possibilità di integrare maggiormente le questioni legate al controllo dei flussi migratori e all'asilo con le sue relazioni esterne con i paesi terzi¹⁷, al fine di incentivare questi ultimi a concludere accordi di riammissione e a collaborare nella gestione delle migrazioni internazionali. I successivi Consigli europei di Salonicco (giugno 2003) e di Bruxelles (novembre 2004) hanno riaffermato questa politica basandola su un approccio alla cooperazione differenziato o ad hoc.

Attualmente, la Commissione europea ha ricevuto il mandato per negoziare accordi di riammissione con undici paesi terzi, fra cui due della sponda sud del Mediterraneo, il Marocco e l'Algeria¹⁸. Nonostante le sollecitazioni ad accelerare i negoziati, espresse a più riprese dal Consiglio europeo e dalle diverse presidenze di turno dell'Ue, oggi sono solo quattro i paesi terzi con i quali sono stati conclusi accordi di riammissione (Hong Kong, Macao, Sri Lanka e Albania).

Nessun paese mediterraneo inserito nel Processo di Barcellona ha finora concluso un accordo di riammissione con la Comunità europea, nonostante l'avvio dei negoziati. I membri non-Ue del Partenariato euro-mediterraneo sono: l'Algeria, l'Autorità nazionale palestinese (Anp), l'Egitto, la Giordania, Israele, il Libano, il Marocco, la Siria, la Tunisia e la Turchia.

3.1. La Politica europea di vicinato: un quadro di relazioni differenziato

Nel 2003 l'Unione Europea ha lanciato la Politica europea di vicinato (Pev), una nuova iniziativa di collaborazione con i paesi limitrofi, compresi quelli del Processo di Barcellona¹⁹. La Pev si caratterizza per un approccio più differenziato verso i singoli paesi terzi, che ha alquanto modificato la portata e l'applicazione degli accordi di Barcellona del 1995. Con la Pev l'approccio principalmente multilaterale del Partenariato euro-mediterraneo è stato integrato da un visione differenziata che ha trovato espressione, nel dicembre 2004, nella conclusione di "piani di azione"²⁰ a breve e medio termine (3-5 anni) con alcuni paesi dell'area mediterranea, segnatamente l'Anp, Israele, la Giordania, il Marocco e la Tunisia²¹.

L'Ue intende sempre più orientare il suo aiuto finanziario e tecnico, nonché la concessione di vantaggi commerciali, anche sulla base della disponibilità dei singoli paesi terzi a collaborare nella gestione dei flussi migratori. I piani di azione possono essere visti come *roadmaps* che individuano priorità e impegni reciproci nei rapporti tra l'Unione Europea ed il paese terzo al fine di consolidare la gestione dei flussi migratori, rafforzare il controllo delle frontiere esterne e concludere accordi di riammissione.

Appare evidente che il coinvolgimento di paesi mediterranei, nell'elaborazione congiunta dei piani di azione della Pev riflette anche la consapevolezza dell'Unione Europea e dei suoi membri di dover tener conto delle loro specifiche esigenze nel quadro della collaborazione alla gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo. L'Ue ha preso quindi atto della necessità di passare ad una visione più condivisa e concertata per poter compiere progressi significativi sul fronte della gestione dei flussi migratori, del contrasto all'immigrazione clandestina e della riammissione dei cittadini in situazione irregolare. Questa consapevolezza è maturata anche dall'esperienza degli accordi di riammissione di prima e seconda generazione. Inoltre, una serie di incontri consultivi, quali il Simposio

¹⁷ COM(2002) 703 Definitivo, p. 25.

¹⁸ Gli altri sono Albania, Cina, Hong Kong, Macao, Pakistan, Russia, Sri Lanka, Turchia e Ucraina.

¹⁹ COM(2003) 104 Definitivo.

²⁰ COM(2004) 795 Definitivo.

²¹ Sono inoltre in corso le trattative per i piani d'azione Ue-Egitto e Ue-Libano.

tecnico sulle migrazioni internazionali²², il Dialogo 5+5 nel Mediterraneo occidentale²³ e l’Iniziativa di Berna²⁴, ha indubbiamente contribuito ad accrescere la consapevolezza degli interessi e delle necessità dei paesi terzi nell’ambito della gestione congiunta dei flussi migratori e dell’asilo.

3.2. Gli incentivi offerti dall’Ue

La Commissione europea, che conduce i negoziati in cooperazione con il Segretariato del Consiglio, è consapevole del fatto che la conclusione di accordi di riammissione deve necessariamente essere accompagnata da adeguati incentivi volti a garantire una collaborazione duratura da parte dei paesi terzi. Infatti, una serie di programmi di assistenza tecnica e di incentivi sono stati proposti ai paesi terzi disposti a collaborare. Tali programmi si basano su:

- L’offerta ai paesi terzi di assistenza tecnica al fine di rafforzarne la capacità di controllo dei flussi migratori. Questa assistenza è garantita grazie alla linea di bilancio B6-667, attualmente Programmi Aeneas²⁵ e Meda II.
- Condizioni commerciali di favore che permettono un accesso privilegiato al mercato unico europeo di alcuni prodotti dei paesi terzi. Tali provvedimenti devono tuttavia essere compatibili con le regole della concorrenza dell’Organizzazione mondiale del commercio (Omc).
- L’adozione di misure più flessibili per la concessione del visto ai cittadini del paese terzo firmatario dell’accordo di riammissione, nonché la possibilità di aumentare le quote annue d’ingresso dei lavoratori temporanei di quel paese. Tuttavia, questi provvedimenti, che non sono di competenza comunitaria ma nazionale, hanno un impatto limitato in quanto non sono basati su un coordinamento tra gli Stati membri dell’Ue.

Sulla base del Programma dell’Aja del novembre 2004, la Commissione europea ha presentato nell’aprile 2005 la bozza di un programma globale per la gestione dei flussi migratori, intitolato “Solidarietà e gestione dei flussi migratori.”

Nel campo della riammissione il programma prevede la creazione di un Fondo europeo per il rimpatrio (Fer) che dovrà essere attivo dal 2007 al 2013, con uno stanziamento di fondi di 759 milioni di euro.

Nel documento relativo al lancio della fase preparatoria del Fer²⁶ si sottolinea che:

²² Il Simposio tecnico sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo si è tenuto all’Aia dal 29 giugno al 3 luglio 1998, sotto il patrocinio delle Nazioni Unite. Uno degli obiettivi principali del Simposio era condurre un’analisi approfondita delle politiche migratorie vigenti e favorire lo scambio di esperienze nella gestione dei flussi legali e illegali.

²³ Il Dialogo 5+5 fu lanciato nel 1990 a Roma, in occasione di un vertice dei ministri degli Affari esteri d’Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Malta, Mauritania, Marocco, Algeria, Tunisia e Libia. Lo scopo iniziale era favorire un processo di cooperazione regionale (a livello politico ed economico) nel Mediterraneo occidentale. Tuttavia, per via della guerra civile in Algeria e dell’embargo imposto alla Libia, il Dialogo 5+5 si è consolidato solo a partire dal 2001, quando il Portogallo ha deciso di rilanciare l’iniziativa convocando i dieci paesi coinvolti ad una conferenza internazionale. A partire da quella data la cooperazione nella gestione dei flussi migratori e nel contrasto all’immigrazione clandestina sono state integrate a pieno titolo nell’ambito del Dialogo 5+5. La presidenza del Dialogo 5+5 è stata assunta nel 2002 dalla Tunisia, nel 2003 dal Marocco e nel 2004 dall’Algeria.

²⁴ L’Iniziativa di Berna è stata avviata nel giugno 2001, sotto il patrocinio della Svizzera e in collaborazione con l’Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim), allo scopo di aprire un dialogo intergovernativo informale sulle migrazioni internazionali tra i paesi di origine, di transito e di accoglienza dei migranti. Questo dialogo si basa su un processo consultivo volto a favorire lo scambio di informazioni e di strategie relative alla gestione dei flussi migratori.

²⁵ OJ, L80, 18 marzo 2004.

²⁶ COM(2005) 123 Definitivo.

- Nonostante la precedenza del rimpatrio volontario su quello coatto, quest'ultimo sarà "agevolato" nella misura in cui permette di "salvaguardare l'integrità delle politiche di immigrazione e di asilo dell'Unione Europea nonché i sistemi di asilo e di immigrazione degli Stati membri"²⁷.
- La cooperazione con i paesi terzi, più particolarmente con le loro rappresentanze diplomatiche nell'Ue, costituisce un elemento essenziale in grado di ridurre i tempi e i costi di riammissione dei cittadini stranieri illegalmente presenti nell'Unione.
- Bisognerà adottare provvedimenti a favore della "sostenibilità"²⁸ del rimpatrio, al fine di garantire la duratura reintegrazione dei cittadini rimpatriati nel paese di origine (nel documento si parla di un "programma di rimpatrio integrato"); a tal fine, una quota dei fondi stanziati verrà riservata a misure volte a sostenere la reintegrazione delle persone riammesse.
- Le operazioni di rimpatrio congiunte tra gli Stati membri potranno usufruire di un'assistenza finanziaria da parte dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, creata il 26 ottobre 2004 e ubicata a Varsavia, anche se l'organizzazione e l'avviamento delle operazioni di rimpatrio congiunte dipenderanno esclusivamente dai servizi nazionali competenti. Il Fer e l'Agenzia agiranno in piena complementarietà nell'ambito delle operazioni di rimpatrio congiunte al fine di contenere il 'peso finanziario' di tali operazioni.

Il Programma dell'Aja contempla il trattamento, "fuori dal territorio europeo", delle domande di asilo presentate a paesi membri dell'Ue, in stretta collaborazione con l'Acnur²⁹.

3.3. I maggiori ostacoli sulla strada della riammissione

Nonostante i cambiamenti e i progressi compiuti nell'approccio globale alle migrazioni, rimangono diversi ostacoli alla conclusione e all'attuazione degli accordi di riammissione con i paesi terzi inseriti nel Processo di Barcellona:

- Il processo di identificazione delle persone non è sempre immediato. Al fine di accelerare la procedura di identificazione, nonché di ridurre i suoi costi, la Commissione europea ha proposto l'uso di dati biometrici, contenuti in un'unica banca dati europea (*Visa Information System – Vis*) accessibile da tutti i posti di controllo e di polizia europei. Il Vis dovrebbe essere avviato entro la fine del 2006 o inizio del 2007.
- Gli Stati membri dell'Ue non sono sempre disposti ad offrire incentivi ai paesi terzi per incoraggiare la conclusione di accordi di riammissione, poiché ritengono che il diritto internazionale vigente obblighi di per sé i paesi di origine degli stranieri in situazione irregolare a rimpatriare i loro cittadini³⁰. Invece, quando gli accordi di riammissione riguardano non solo i cittadini del paese terzo ma anche gli immigrati d'altri paesi che sono transitati sul suo territorio, compensazioni e incentivi risultano agli europei più accettabili .

²⁷ *Ibidem*, p. 156.

²⁸ Per "sostenibilità" della riammissione la Commissione intende una procedura che porti all'allontanamento della persona in situazione irregolare per almeno un anno dal paese dal quale è stato respinto o espulso.

²⁹ *Ibidem*, p. 6.

³⁰ Cfr. Sezione A.2.

- Nonostante l'aiuto tecnico concesso dai paesi europei, sono pochi i paesi terzi che hanno capacità strutturali, organizzative ed istituzionali adeguate a gestire il ritorno dei cittadini riammessi.
- A livello bilaterale, così come a livello multilaterale, i governi dei paesi terzi mediterranei hanno per la maggior parte accettato di cooperare con l'Ue e i suoi Stati membri al controllo dei flussi e delle frontiere esterne dell'Unione. La Tunisia, il Marocco, l'Algeria e l'Egitto si sono impegnati ad adottare provvedimenti drastici relativi al controllo delle migrazioni e del transito attraverso i loro rispettivi territori. Molti hanno usufruito dell'assistenza tecnica nell'ambito dei programmi di cooperazione giudiziaria e tra polizie promossi dall'Ue e dai singoli Stati membri. Tuttavia, nonostante l'avvio dei negoziati, non tutti accettano di concludere accordi di riammissione.
- Infine, la conclusione ed applicazione di accordi di riammissione può produrre controversie diplomatiche tra i paesi del Sud del Mediterraneo e i paesi sub-sahariani, inaspando le relazioni diplomatiche e ostacolando le strategie di cooperazione nel continente africano.

Sono questi gli ostacoli principali che hanno finora impedito all'Ue di concludere accordi di riammissione con i paesi del Processo di Barcellona, benché siano tra gli obiettivi dei piani di azione della Pev. Inoltre alcuni paesi, segnatamente il Marocco, l'Algeria e la Tunisia hanno ripetutamente posto l'accento sul fatto che la questione della riammissione non può essere separata da un approccio più globale al fenomeno delle migrazioni, che includa la lotta contro la povertà e lo sviluppo economico nelle zone a forte pressione migratoria. Ciò deriva dalla convinzione, diffusa presso i governi dei paesi mediterranei, che il fenomeno legato all'immigrazione clandestina nell'area euro-mediterranea costituisca una responsabilità comune dei paesi del Nord e del Sud, e che esso vada contrastato non solo con accordi di riammissione, ma anche con programmi di cooperazione allo sviluppo a lungo termine, volti ad attenuare l'asimmetria nei rapporti tra le due sponde del Mediterraneo.

Inoltre, la recente estinzione dell'accordo multifibre (gennaio 2005)³¹ e la conseguente maggiore esposizione delle industrie tessili dei paesi del Maghreb alla concorrenza internazionale e al pericolo di licenziamenti di massa hanno reso ancora più urgente per l'Europa prestare aiuto ai suoi vicini del Sud del Mediterraneo con politiche di sostegno, fra cui quelle volte ad incentivare la migrazione temporanea di manodopera – ritenuta un mezzo efficace per attenuare la pressione della disoccupazione nei paesi nord-africani – e ad accrescere gli investimenti diretti europei nei paesi interessati.

La Commissione europea ha valutato la possibilità di accordare un trattamento preferenziale ai paesi terzi con cui verranno conclusi accordi di riammissione, al fine di garantire il rimpatrio effettivo dei 'migranti economici' verso i loro paesi di origine dopo la loro residenza temporanea nei paesi dell'Ue³². Inoltre, per convincere i paesi terzi a concludere accordi di riammissione, i paesi europei hanno continuato a fornire altri incentivi, primi fra tutti le agevolazioni per il rilascio di visti d'ingresso³³, in conformità alla politica di condizionalità positiva.

³¹ L'accordo multifibre mirava a contenere con l'imposizione di quote l'importazione di articoli tessili prodotti a basso costo. L'accordo fu introdotto nel 1974 ed esteso varie volte fino al 1994. Nell'ambito dell'Uruguay Round del 1994, si decise di porvi fine in modo progressivo nel corso dei dieci anni successivi. L'estinzione dell'accordo è avvenuta il 31 dicembre 2004.

³² COM(2004) 811 Definitivo, 11 gennaio 2005, p. 7.

³³ Cfr. Consiglio dell'Unione Europea, 14292/04, 5 novembre 2004, p. 27.

4. Sviluppi recenti

La lentezza con cui stanno procedendo i negoziati sugli accordi di riammissione sembra dovuta al fatto che i paesi terzi considerano tali accordi come corrispondenti prevalentemente, se non esclusivamente, agli interessi dell'Ue e dei suoi membri, mentre essi vi trovano pochi vantaggi rispetto a quanto previsto dagli accordi già conclusi a livello bilaterale con alcuni membri dell'Ue.

Nel giugno 2005 il Consiglio dell'Unione Europea, sulla base anche dell'esperienza del governo italiano nell'attuazione degli accordi informali con la Libia, ha espresso l'intenzione di "avviare un dialogo ad hoc tra Ue e Libia in materia di migrazione e di sviluppare progressivamente una concreta cooperazione in tale materia con le autorità libiche", aggiungendo che "[l']estensione e lo sviluppo di una siffatta cooperazione dipenderà dall'impegno da parte della Libia in materia di asilo e di diritti fondamentali [Convenzione di Ginevra]"³⁴. Il dialogo Ue-Libia dovrebbe comprendere diversi "suggerimenti per colloqui esplorativi", tra cui la prospettiva di "considerare [a medio termine] le possibilità di una cooperazione per quanto riguarda il rimpatrio in Libia degli immigrati clandestini, nel pieno rispetto dei diritti umani e assicurando la sostenibilità di detti ritorni." Tuttavia, contrariamente a quanto richiesto nella già citata risoluzione del Parlamento europeo dell'aprile 2005³⁵, il Consiglio non ha proposto che il mandato dell'Alto commissariato per i rifugiati dell'Onu fosse riconosciuto formalmente dalle autorità libiche, ma ha fatto riferimento al bisogno di "esaminare le possibilità di una maggiore cooperazione e dello sviluppo di capacità per quanto riguarda la gestione dei flussi migratori e la protezione dei rifugiati in collaborazione con l'Acnur".

Elencando le priorità nella gestione dei flussi migratori e nelle politiche d'asilo che intende sviluppare durante il suo mandato semestrale (luglio-dicembre 2005), la Presidenza britannica dell'Ue ha espresso la volontà di appoggiare la Commissione nei negoziati sulla riammissione e di rafforzare i controlli alle frontiere esterne dell'Unione, nonché di organizzare voli congiunti per il rimpatrio dei cittadini stranieri illegalmente presenti in Europa, come proposto nel luglio 2005, durante l'incontro del G-5 a Evian (Francia)³⁶.

Il Parlamento europeo, dal canto suo, ha continuato a ribadire la necessità di allargare il quadro di applicazione degli accordi di riammissione, prestando maggior attenzione alla definizione di politiche finalizzate a garantire la reintegrazione durevole o il rimpatrio integrato delle persone riammesse nel loro paese di origine³⁷.

Appare sempre più evidente che i negoziati di riammissione con i paesi del Processo di Barcellona ben difficilmente potranno progredire, data la loro complessità, se non li si inserisce in un quadro cooperativo globale caratterizzato da misure compensatorie (aiuti allo sviluppo, agevolazioni per il rilascio del visto d'ingresso nell'Ue, quote d'ingresso per i lavoratori stranieri) e da impegni reciproci tra l'Unione Europea e i suoi Stati membri, da una parte, e i paesi terzi, dall'altra. La politica basata sull'esercizio della pressione diplomatica non ha finora prodotto i risultati attesi. Sono d'altronde venuti emergendo sempre più chiaramente i rapporti di interdipendenza tra i paesi europei e quelli della sponda sud del Mediterraneo per quanto riguarda il controllo delle frontiere esterne e il contrasto all'immigrazione clandestina. Paesi come il Marocco, la Tunisia, l'Algeria e l'Egitto sono diventati attori strategici irrinunciabili nell'ambito del contrasto all'immigrazione clandestina nell'area euro-mediterranea, ed è pacifico che ricerchino negli accordi di riammissione un tornaconto equivalente al significativo sforzo che gli europei richiedono loro per alleggerire la pressione sulle loro frontiere.

³⁴ Consiglio dell'Unione Europea, 2-3 giugno 2005, Lussemburgo, 8849/05 (Presse 114).

³⁵ Cfr. sezione B.2.

³⁶ Consiglio dell'Unione Europea, 10703/05, LIMITE, 29 giugno 2005.

³⁷ PE 349.955, Comitato per le Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari Interni.

ALLEGATO 1

Testo di accordo-tipo di riammissione negoziato dall'Italia *

I – Riammissione dei cittadini degli Stati contraenti

Art. 1

1. Ciascuna Parte contraente riammette nel proprio territorio, a richiesta dell'altra Parte contraente e senza formalità, tutte le persone che non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni di ingresso o di soggiorno vigenti nel territorio della Parte contraente richiedente, nella misura in cui sia stato stabilito o sia presunto che le stesse posseggono la cittadinanza della Parte contraente richiesta.

2. Il possesso della cittadinanza può essere stabilito o presunto sulla base di un certificato di cittadinanza, di un passaporto, o di una carta d'identità, inclusi tra tali documenti anche quelli irregolarmente rilasciati o scaduti da non più di dieci anni. La cittadinanza può essere presunta anche in base ad altri dati. Se la cittadinanza non può essere stabilita con certezza, la Rappresentanza diplomatica o consolare della Parte contraente richiesta cui si presume appartenga la persona in questione, chiarirà immediatamente il caso.

3. La Parte contraente richiedente riammette alle stesse condizioni la persona, se controlli successivi dimostrano che non possedeva la cittadinanza della Parte contraente richiesta al momento della sua uscita dal territorio della Parte contraente richiedente, salva l'eventuale riammissione ai sensi degli articoli 2 e 3 del presente accordo.

II – Riammissione dei cittadini di Stati terzi

Art. 2

1. Ciascuna Parte contraente riammette sul suo territorio, a richiesta dell'altra Parte contraente, i cittadini di uno Stato terzo che non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni d'ingresso o di soggiorno applicabili sul territorio della Parte contraente richiedente nella misura in cui è comprovato che tali cittadini sono entrati sul territorio di questa Parte dopo aver soggiornato o essere transitati attraverso il territorio della Parte contraente richiesta.

2. Ciascuna Parte contraente riammette sul suo territorio, su richiesta dell'altra Parte contraente, i cittadini di uno Stato terzo che non soddisfano, o non soddisfano più, le condizioni d'ingresso o di soggiorno applicabili nel territorio della Parte contraente richiedente, allorché questi cittadini dispongono di un visto o di un titolo di soggiorno, rilasciato dalla Parte contraente richiesta, in corso di validità.

Art. 3

L'obbligo di riammissione previsto dall'art. 2 non sussiste per:

a) i cittadini di Stati terzi che hanno una frontiera comune con la Parte contraente richiedente;

* Il testo presentato qui può essere confrontato con uno degli accordi di riammissione oggi in vigore tra l'Italia e un paese terzo. Si veda, ad esempio, quello tra l'Italia e l'Albania (il testo dell'accordo è disponibile sul sito web [http://81.208.28.44/portale/Documentazione_Riferimento.nsf/0/8c45d8a78c497e90c1256d940032b3b7/\\$FILE/acc01.PDF](http://81.208.28.44/portale/Documentazione_Riferimento.nsf/0/8c45d8a78c497e90c1256d940032b3b7/$FILE/acc01.PDF)).

b) i cittadini di Stati terzi ai quali, dopo la partenza dal territorio della Parte contraente richiesta o dopo l'ingresso sul territorio della Parte contraente richiedente, è stato rilasciato da quest'ultima Parte un visto o un titolo di soggiorno;

c) i cittadini degli Stati terzi che soggiornano da più di sei mesi sul territorio della Parte contraente richiedente;

d) i cittadini degli Stati terzi ai quali la Parte contraente richiedente ha riconosciuto sia lo status di rifugiato in applicazione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, così come emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, sia lo status di apolide in applicazione della Convenzione di New York del 28 settembre 1954 relativa allo status degli apolidi;

e) i cittadini degli Stati terzi che sono stati espulsi per motivi di ordine pubblico e di sicurezza nazionale dalla Parte contraente richiesta verso il loro Paese d'origine o verso uno Stato terzo.

Art. 4

La Parte contraente richiedente riammette sul proprio territorio i cittadini degli Stati terzi che, dopo accertamenti posteriori alla riammissione effettuati dall'altra Parte contraente, non soddisfano le condizioni fissate agli art. 2 e 3 al momento dell'uscita dal territorio della Parte contraente richiedente.

III – Procedura di riammissione

Art. 5

1. Le domande di riammissione presentate in applicazione dei precedenti articoli 2 e 3 sono trattate dai Ministeri dell'Interno dei due Stati contraenti.

2. La domanda di riammissione dovrà specificare i dati relativi all'identità, ai documenti personali eventualmente in possesso del cittadino dello Stato terzo, al suo soggiorno nel territorio della Parte richiesta ed alle circostanze del suo ingresso irregolare nel territorio della Parte richiedente. Tali dati dovranno essere sufficientemente esaurienti, in modo da soddisfare le richieste di ciascuna Autorità.

3. La Parte richiesta deve comunicare per iscritto la propria decisione alla Parte richiedente, in linea di massima entro otto giorni. L'autorizzazione alla riammissione ha una validità di un mese dalla data della sua notifica. Qualora l'interessato debba rimanere a disposizione dell'Autorità giudiziaria dello Stato richiedente, i Ministeri dell'Interno stabiliranno di comune accordo una proroga di detto termine.

Art. 6

Le Autorità di frontiera dello Stato richiesto riammettono nel loro territorio, su domanda delle Autorità di frontiera dello Stato richiedente e senza formalità, i cittadini degli Stati terzi che abbiano varcato irregolarmente la frontiera comune e:

- siano loro consegnati entro 24 ore dopo tale varco;
- o che a meno di dieci chilometri dalla frontiera comune dopo il varco di detta frontiera, siano stati sottoposti a controllo che ha accertato l'irregolarità dell'ingresso.

Art. 7

Sono a carico della Parte contraente richiedente le spese di trasporto fino alla frontiera della Parte contraente richiesta delle persone di cui è domandata la riammissione. Qualora necessario, la Parte contraente richiedente prende in carico le spese del rimpatrio.

IV – Ammissione in transito

Art. 8

1. Ciascuna delle Parti contraenti, su richiesta dell'altra, autorizza l'ingresso o il transito sul suo territorio dei cittadini di Stati terzi nei confronti dei quali è stato emesso un provvedimento di allontanamento, adottato dalla Parte contraente richiedente. Il transito può effettuarsi per via terrestre o aerea.

2. La Parte contraente richiedente e responsabile del proseguimento del viaggio dello straniero verso il Paese di destinazione, riprende in carico tale straniero se, per qualsiasi ragione, la misura di allontanamento non può essere eseguita.

3. La Parte contraente richiedente garantisce alla Parte contraente richiesta che lo straniero, del quale viene autorizzato il transito, è in possesso di un titolo di viaggio per il Paese di destinazione.

Art. 9

1. La Parte contraente che ha adottato la misura di allontanamento deve segnalare alla Parte contraente richiesta, ai fini del transito, se è necessario prevedere un servizio di scorta della persona allontanata. La Parte contraente richiesta ai fini del transito può:

- sia decidere di assicurare la scorta con proprio personale;
- sia decidere di assicurare la scorta in collaborazione con la Parte contraente che ha adottato la misura di allontanamento

2. Se il transito viene effettuato per via aerea e sotto scorta di polizia, questa deve essere assicurata dalla Parte contraente richiedente, senza lasciare la zona internazionale degli aeroporti della Parte richiesta.

3. Se la scorta avviene per via terrestre, le Parti contraenti si concerteranno opportunamente sulla necessità e sulle modalità del servizio di scorta.

Art. 10

1. La richiesta di transito è trasmessa direttamente fra i Ministeri dell'Interno delle Parti contraenti.

2. In essa vengono menzionate le informazioni relative all'identità alla cittadinanza dello straniero, alla data del viaggio, all'ora e al luogo di arrivo nel Paese di transito e all'ora e al luogo di partenza da quest'ultimo, nonché la garanzia di ammissione nello Stato di destinazione definitivo così come, se del caso, le informazioni relative al personale che effettua scorte.

Art. 11

Il transito per allontanamento può essere rifiutato se per lo straniero, nel Paese di destinazione, sono presenti ed attuali rischi di persecuzione a causa della propria razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un certo gruppo sociale o opinione politica; se lo straniero corre il rischio di essere imputato o condannato in base alla legge penale dello Stato di destinazione, per fatti anteriori al transito; se lo straniero è inammissibile o oggetto di procedimento penale nello Stato richiesto.

Art. 12

Le spese di trasporto fino alla frontiera dello Stato di destinazione, così come per un eventuale rimpatrio, sono a carico della Parte contraente richiedente.

V – Disposizioni generali

Art. 13

Le disposizioni del presente accordo non fanno venire meno gli obblighi delle Parti contraenti di ammissione o di riammissione di cittadini stranieri, conseguenti all'applicazione di altri accordi internazionali.

Art. 14

I Ministri dell'Interno stabiliranno l'elenco dei posti di frontiera per la riammissione e l'entrata in transito degli stranieri.

2. Essi stabiliranno inoltre l'elenco degli aeroporti che potranno essere utilizzati per il transito degli stranieri durante il loro viaggio verso i Paesi di destinazione.

Art. 15

Le controversie che potranno sorgere dall'applicazione e dall'interpretazione del presente accordo verranno risolte per via diplomatica.

Art. 16

1. Il presente accordo entrerà in vigore il primo giorno del secondo mese successivo alla notifica reciproca dell'avvenuto espletamento delle procedure nazionali di approvazione.

2. Il presente accordo potrà essere denunciato mediante notifica per la via diplomatica, che avrà effetto novanta giorni dopo la sua data.

ALLEGATO 2

Accordi di riammissione negoziati dall'Italia in vigore, firmati e da stipulare

Accordi entrati in vigore		Accordi firmati		Negoziati avviati
Data	Paese	Data	Paese	Paese
1994	POLONIA	1997	GEORGIA	BANGLADESH
1997	SLOVENIA	1998	MAROCCO	CINA
1997	FYR MACEDONIA	1999	SPAGNA	COLOMBIA
1997	LETTONIA	2000	ALGERIA	COSTA D'AVORIO
1998	ROMANIA	2000	NIGERIA	ECUADOR
1998	AUSTRIA	2003	SERBIA MONTENEGRO	EGITTO
1998	CROAZIA	2004	FILIPPINE	GHANA
1998	ALBANIA	2004	BOSNIA ERZEGOVINA	INDIA
1998	JUGOSLAVIA			IRAN
1998	TUNISIA			LIBANO
1998	UNGHERIA			PAKISTAN
1998	LITUANIA			PERÙ
1998	BULGARIA			SENEGAL
1999	FRANCIA			SIRIA
1999	ESTONIA			TURCHIA
1999	SLOVACCHIA			UCRAINA
2000	SVIZZERA			
2001	GRECIA			
2001	SPAGNA			
2002	MALTA			
2002	HONG KONG			
2002	SRI LANKA			
2003	CIPRO			
2004	MOLDAVIA			

Fonte: Ministero degli Affari Esteri, Giugno 2005