



ASILO IN EUROPA



ASILO IN SVIZZERA

Uno studio comparativo
dell'International Center for Migration Policy Development (ICMPD)
sulla politica di immigrazione e di asilo di alcuni Paesi occidentali



Ufficio federale dei rifugiati
3003 Berna, Svizzera

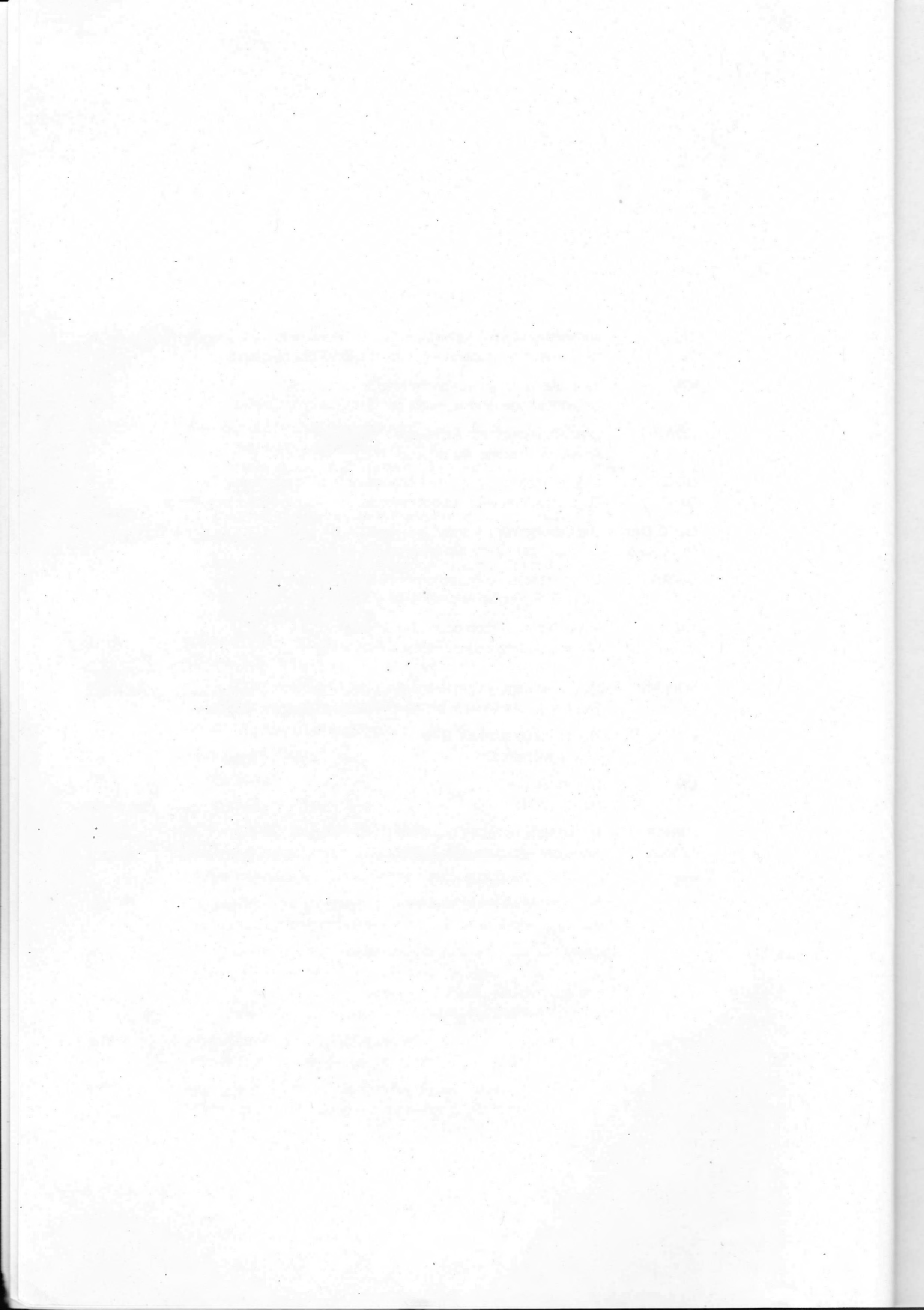


H 3043

Abbreviazioni

BFF	Bundesamt für Flüchtlinge, Bern
UFR	Ufficio federale dei rifugiati, Berna
CAHAR	The Council of Europe Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons Commissione di esperti del Consiglio d'Europa sugli aspetti legali di asilo territoriale, rifugiati e apolidi
CDMG	The European Committee on Migration of the Council of Europe Commissione Europea sulla migrazione del Consiglio d'Europa
CSCE	Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa
ECE	United Nations Economic Commission for Europe, Genève
CEE	Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite
EFTA	European Free Trade Association, Genève Associazione Europea di Libero Scambio
EES/EEA	The European Economic Space/Area (the 1991 agreement on economic cooperation between EU and EFTA)
SEE	Spazio Economico Europeo (accordo del 1991 sulla cooperazione tra UE e EFTA)
EU	The European Union
UE	Unione Europea
Eurostat	The EU Statistical Office, Luxemburg Istituto Statistico dell'Unione europea
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development, Wien Centro internazionale per lo sviluppo politico delle migrazioni, Vienna
IFK	The Swedish Parliamentary Commission on immigration and Asylum Commissione parlamentare svedese per la politica di immigrazione e di asilo
IGC	Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Genève Consultazioni intergovernative sulla politica di asilo, dei rifugiati e di migrazione in Europa, Nordamerica e Australia, Ginevra
ILO	International Labour Office, Genève Ufficio Internazionale del Lavoro, Ginevra
IND	Immigration and Naturalization Department, Haag Ufficio per l'immigrazione e la naturalizzazione, L'Aia

INS	Immigration and Naturalization Service, Washington D.C. Servizio di immigrazione e naturalizzazione, Washington D.C.
IOM	International Organization for Migration, Genève Organizzazione internazionale per la migrazione, Ginevra
ODA	Official Development Assistance Assistenza ufficiale allo sviluppo
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development, Paris
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico, Parigi
OECD/DAC	The Development Assistance Committee of OECD
OCSE/CAS	Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, Paris Ufficio francese per la protezione di rifugiati e apolidi, Parigi
SIV	Swedish Immigration Board, Norrköping Ufficio di immigrazione svedese, Norrköping
SOPEMI	Système d'Observation Permanente des Migrations, OECD Sistema di osservazione permanente delle migrazioni, OCSE
UDI	The Aliens Directorate, Oslo Ufficio stranieri, Oslo
UN	United Nations
NU	Nazioni Unite
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, Genève
ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, Ginevra
TPS	Temporary protected status Stato di protezione temporanea



Sommario

Prefazione alla versione svizzera	9
Prefazione dell'autore	11
1. Tradizionali sistemi di immigrazione e di asilo sotto pressione	17
Le cinque fasi della politica di immigrazione del dopoguerra	18
L'immigrazione sta aumentando oppure no?	20
Necessità di riforme e di armonizzazione internazionale	25
2. Analisi dei Paesi	31
Stati UE e EFTA	31
Austria	32
Danimarca	35
Finlandia	37
Francia	38
Germania	40
Gran Bretagna	44
Norvegia	45
Paesi Bassi	47
Svezia	49
La Svizzera a confronto con altri Paesi	51
Ricapitolazione della politica e prassi svizzera in materia di migrazione nel confronto con altri Paesi	55
Paesi di immigrazione d'oltremare	57
3. Analisi comparativa	65
Il ruolo dell'immigrazione	65
Struttura dell'immigrazione	67
Utilizzazione di quote di immigrazione pianificate	70
Meccanismi di controllo esistenti	72
Politica dei visti	75

Permesso di soggiorno prima dell'entrata nel Paese	76
Provvedimenti contro l'immigrazione illegale	77
Regole per il ricongiungimento familiare	79
Permesso di soggiorno e cittadinanza	83
Rimpatrio	84
Tendenze generali della politica di asilo	85
Domande di asilo e controlli di identità	87
Procedure rapide per domande prive di fondamento	88
Applicazione del principio del Paese di primo asilo	88
Il principio del Paese di origine sicuro	89
Gli attuali criteri di asilo	90
Vittime della guerra nell'ex Jugoslavia	91
Tempo di evasione delle domande di asilo	94
Diritto di lavoro per i richiedenti asilo	94
Risultati delle procedure di asilo	94
Rimpatrio e riammissione	95
Costi del sistema di asilo	96
Riassunto della politica e della prassi di migrazione svizzera rispetto agli altri Paesi ..	97
4. Valutazione conclusiva	103
Appendice 1 e 2	109

Prefazione alla versione svizzera

La presente versione svizzera dello studio comparativo dell'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) sulla politica d'immigrazione e d'asilo è stata completata, su proposta dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) a Berna, con una presentazione specifica della politica svizzera d'immigrazione nel confronto europeo. In questa versione viene sottolineata soprattutto la prassi della politica svizzera in materia d'immigrazione e d'asilo per poi essere analizzata in rapporto a quella seguita da altri Stati del mondo occidentale. Nel contesto s'è tenuto conto segnatamente delle specialità della politica interna e della situazione geopolitica della Svizzera, nonché degli sforzi europei globali nell'intento di attuare una nuova politica d'immigrazione.

La versione originale dello studio comparativo era stata allestita, dietro richiesta della Commissione parlamentare svedese per la politica d'immigrazione e d'asilo, dall'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) di Vienna. All'inizio del 1993 la Commissione era stata incaricata dal Governo svedese del riesame della politica svedese in materia d'immigrazione e asilo.

La presentazione della versione svedese originale di questo studio avvenne in qualità di pubblicazione ufficiale del Governo svedese (SOU 1993:113) nel mese di dicembre 1993. Scopo dell'originale svedese era quello di mettere a disposizione dati di raffronto sulle possibilità d'immigrazione e asilo e relative implicazioni su Paesi occidentali scelti, nell'intento di facilitare alla Commissione l'elaborazione di proposte in merito a una riforma della politica svedese. La versione svedese dello studio fu presentata alla Commissione nel mese d'ottobre del 1993. La Commissione chiese in seguito all'ICMPD di elaborare una versione inglese, affinché lo studio fosse reso accessibile agli interessati a livello internazionale.

La versione inglese dello studio (The Key to Europe – a comparative analysis of entry and asylum policies in Western countries) fu pubblicata nel mese d'ottobre 1994 come documento ufficiale di Stato svedese (SOU 1994: 135 ISBN 91-38-13812-3, ISSN 0375-250X).

Poiché questo studio comparativo contiene un numero di dati rilevanti per le autorità tedesche, austriache e svizzere, per iniziativa del Ministero federale austriaco dell'Interno, fu allestita una versione tedesca che permette all'ICMPD di mettere lo studio a disposizione anche delle autorità dei Paesi di lingua tedesca.

Occorre a questo punto osservare che la versione inglese e quella tedesca dello studio non sono del tutto identiche. Come è il caso della prima versione tedesca, anche la versione svizzera si fonda su un testo inglese anteriore, che non conteneva la parte ampliata concernente la Svezia e neppure altri numerosi dati. Alcune modificazioni furono tuttavia introdotte nel testo tedesco; la versione svizzera è stata ancora una volta rielaborata per il lettore svizzero.

Auspichiamo che la versione rielaborata specialmente allo scopo di servire alle decisioni svizzere possa tornare utile per le autorità che intendono formulare nuove linee direttrici per una politica in materia di migrazione e che si occupano, in particolare, di processi strategici.

Dr. Urs Scheidegger
Direttore dell'Ufficio federale dei rifugiati
Berna

Prefazione dell'autore

Visti i compiti imposti dal Governo svedese, nel mese di gennaio del 1993, la Commissione di cui più sopra aveva dovuto in primo luogo fornire un compendio sulla politica in materia d'immigrazione e d'asilo in Paesi scelti nonché elaborare un confronto delle ripercussioni e degli avvenimenti in Paesi che conoscono condizioni comparabili. Nell'estate del 1993, la Commissione chiese al direttore di ICMPD di redigere un siffatto studio. Obiettivi e portata dello studio furono fissati di comune intesa. Le direttive precostituite dalla Commissione prevedevano che lo studio fosse breve e di agile lettura, indicasse i fondamenti della politica d'immigrazione e d'asilo negli Stati interessati, sottolineasse discordanze e analogie dei singoli sistemi nazionali e valutasse le implicazioni effettive della politica dei singoli Paesi. Il lavoro non doveva inoltre superare le 100 pagine.

Era stata attuata l'intesa che ICMPD, nell'ottobre 1993, avrebbe presentato alla Commissione il progetto di uno studio comparativo. I Paesi oggetto dello studio comparativo erano i seguenti: (i) tre Paesi nordici (Danimarca, Finlandia, Norvegia), (ii) sei altri Paesi europei (Francia, Germania, Paesi Bassi, Austria, Svizzera, Regno Unito) e, per rilevare meglio la differenza, (iii) tre Paesi extra-europei (Australia, Canada, Stati Uniti d'America). Per l'ulteriore versione inglese e per la versione tedesca furono accolti anche dati concernenti la Svezia.

Per l'attuazione dello studio venne costituito nell'agosto 1993, un gruppo ICMPD, diretto da Jonas Widgren, direttore di ICMPD. Widgren era assistito da Mike Bisi del segretariato IGC allora consulente per la ricerca sui flussi migratori presso l'ECE a Ginevra e da Anne-Grethe Nielsen, competente per le pratiche internazionali dell'Ufficio federale dei rifugiati a Berna. All'approntamento della presente versione inglese dell'indagine contribuirono Irene Stacher, responsabile della ricerca nell'ICMPD, nonché Sofie Nilsson (avvocato, consulente legale presso ICMPD). La trascrizione a macchina delle versioni svedese e inglese fu curata da Anette Galasinski.

Il primo passo fu l'allestimento di un piano di ricerca dei dati necessari. Per ogni Paese fu allestita una lista con circa 75 temi sui quali indagare. Risultò poi presto che per i Paesi scelti non esistevano documenti sull'analisi di tutti i titoli: per tale ragione occorre procedere separatamente alla compilazione delle informazioni. Già il lavoro di documentazione, attuato dal gruppo, come preparazione per lo studio confermava la necessità di allestire una tale indagine. Nonostante per tutti i Governi interessati le questioni relative all'immigrazione e all'asilo risultino essere preminenti, paradossalmente non era finora mai stato allestito uno studio del genere.

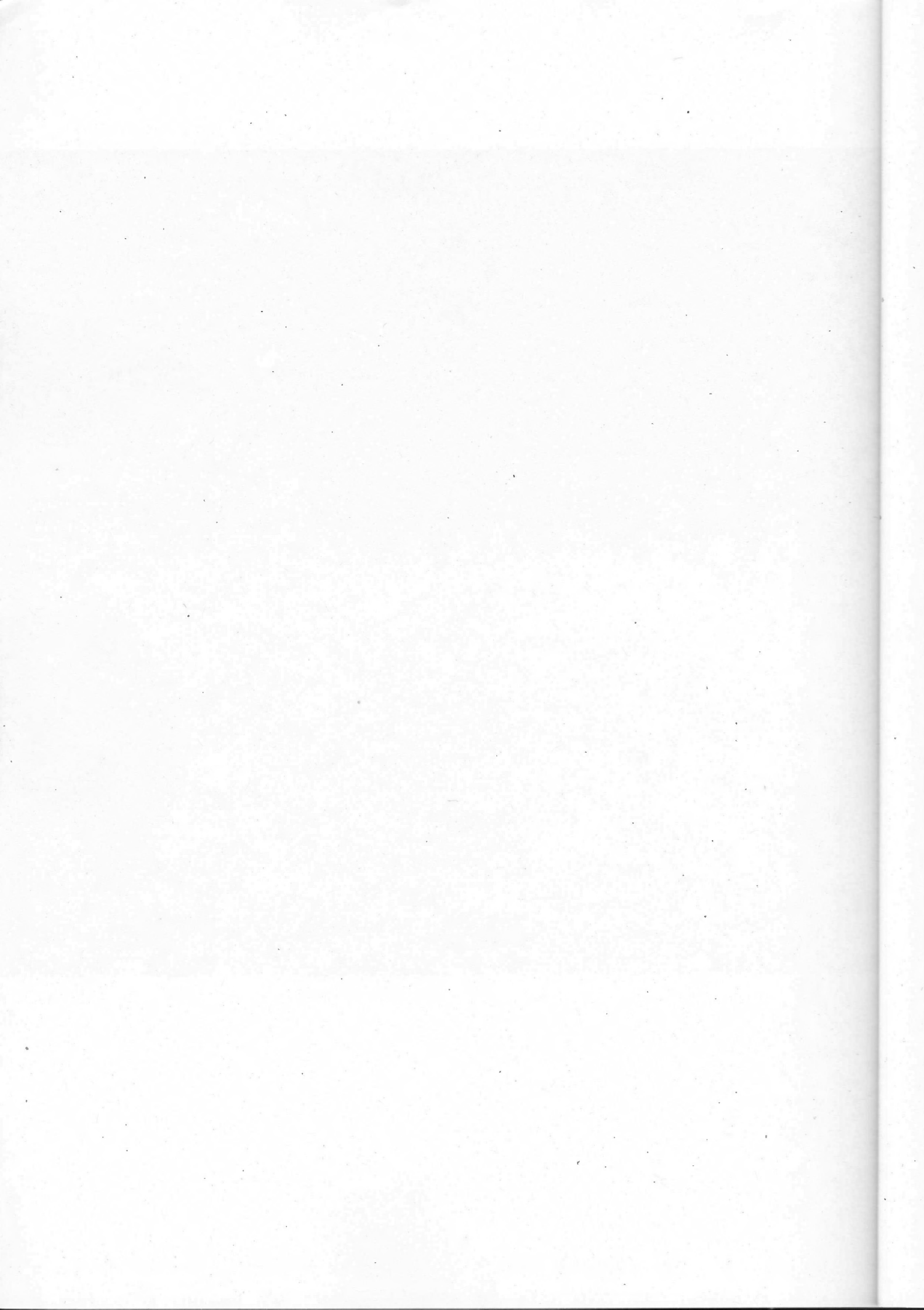
Compendi comparativi esistenti si concentrano o sulla politica in materia d'immigrazione in generale e su statistiche relative ai flussi migratori (come ad es. i rapporti annuali SOPEMI) oppure sulle questioni dell'asilo (ad es. i compendi allestiti all'interno degli organi dell'EU, dall'ACNUR e dal segretariato IGC a Ginevra) o ancora trattano problemi particolari (ad es.

rapporti speciali sulle leggi relative alle naturalizzazioni o alla politica sul rinvio). Non esistono tuttavia compendi generali aggiornati sulla politica seguita da singoli Stati occidentali in materia d'immigrazione e asilo. Ricerche a livello nazionale pur approfondite comprendono invece raramente l'intero ventaglio dei settori essenziali del disciplinamento dell'immigrazione e gli effetti di una siffatta regolamentazione. Il gruppo ICMPD ha quindi dovuto impiegare molto tempo nella ricerca delle relative informazioni. Per ognuno dei Paesi di cui s'è trattato nell'indagine hanno quindi dovuto essere valutate le più diverse fonti, quali ad es. progetti del Governo, testi di legge, studi elaborati nelle università nonché articoli di giornale.

L'indagine sottolinea in primo luogo (sezione I) la pressione alla quale sono esposti attualmente i governi e le amministrazioni nazionali – in considerazione dei flussi migratori, sempre più rilevanti, da Sud verso Nord e da Est verso Ovest – nel trattamento dei sistemi tradizionali relativi alla regolamentazione dell'immigrazione e dell'asilo. Fanno poi seguito brevi compendi per Paese (sezione II) in merito alle modificazioni avvenute negli ultimi tempi a proposito della legislazione su immigrazione e asilo. Sulla base del numero di pagine prescritto per lo studio, i compendi dovevano risultare molto brevi. Nella parte che concerne la Svizzera sono stati sottolineati soprattutto diversità e analogie rilevanti per rapporto ad altri Stati occidentali.

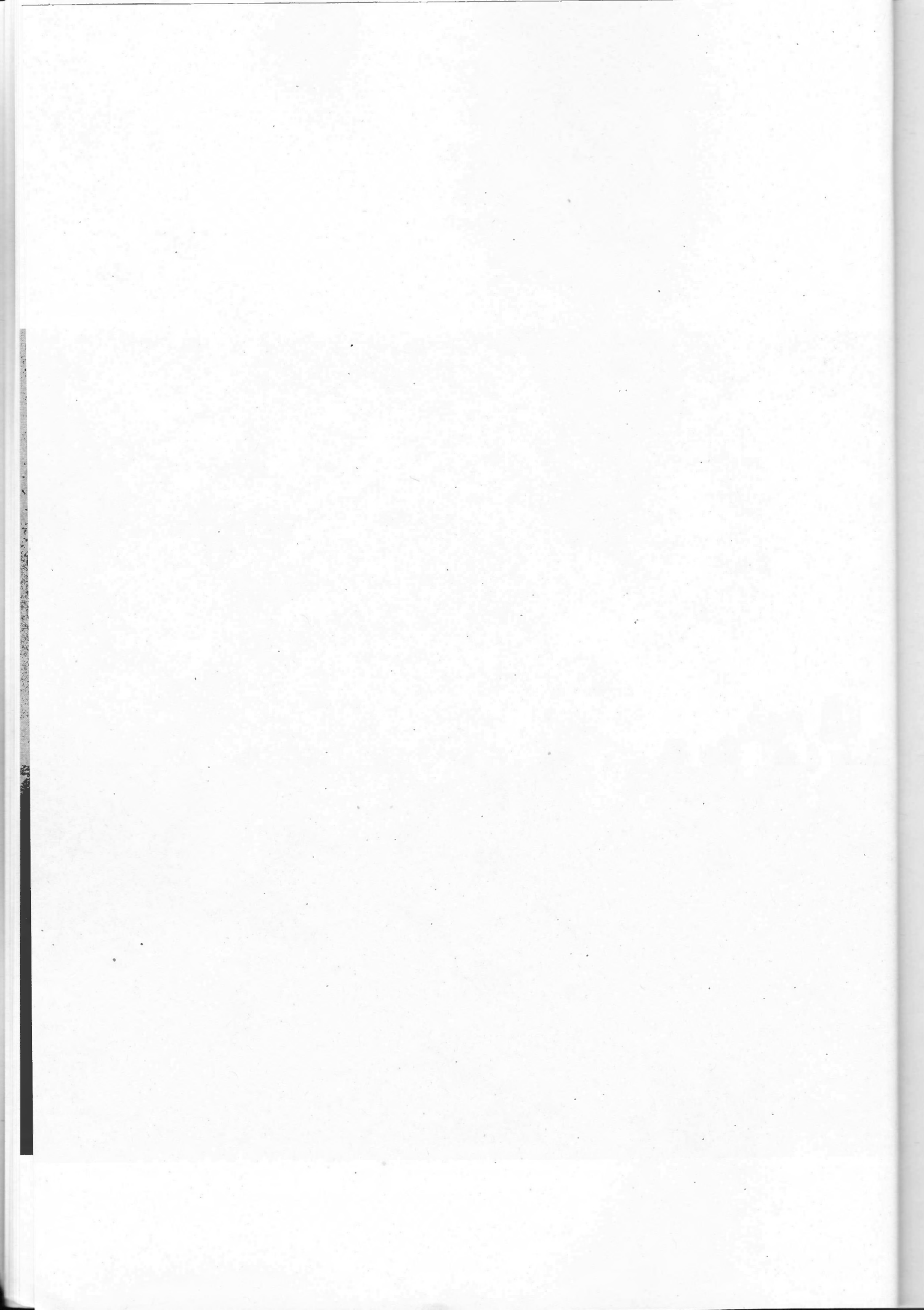
La sezione III fornisce in seguito un compendio internazionale sulla politica d'immigrazione e asilo dei singoli Paesi: in tale contesto si cerca di presentare in modo semplificato le tendenze attuali, affinché risultino più evidenti i confronti e più chiare le dissonanze. Questa sezione è redatta secondo principi giornalistici e dovrebbe fornire l'incentivo a discussioni relative a possibili altre armonizzazioni internazionali. La prima metà di questa sezione si occupa in generale della politica d'immigrazione praticata nei singoli Paesi e degli strumenti atti a controllare i flussi migratori; la seconda parte tratta in dettaglio i singoli disciplinamenti sull'asilo e le relative conseguenze. La sezione IV, molto stringata, presenta infine una compilazione d'impronta politica che fa riferimento alla situazione geopolitica e politica interna della Svizzera. I singoli compendi sugli Stati nonché i dati relativi sono stati presentati per giudizio a esperti nazionali. Mi corre ancora l'obbligo di rilevare che il direttore dell'ICMPD assume tutte le responsabilità del presente studio e che per un Governo non risulta qualsivoglia obbligo di nessuna sorta.

Jonas Widgren
Direttore ICMPD









1. Tradizionali sistemi di immigrazione e di asilo sotto pressione

Un fattore essenziale riscontrato da questo studio è che tutti i Paesi presi in esame si stanno attualmente occupando con grande impegno della revisione dei loro sistemi di immigrazione e di asilo. Questo vale sia per l'Europa occidentale sia per i classici Paesi di immigrazione d'oltremare. Se negli anni '50 e '60 le disposizioni di legge in materia dei relativi Paesi vennero modificate una o due volte nell'arco di un decennio, nella maggior parte dei Paesi esaminati tali disposizioni vengono attualmente emendate più volte in un anno. Questo è evidentemente dovuto alla pressione di migrazione reale o considerata certa, a cui ciascun Paese è esposto.



Le cinque fasi della politica di immigrazione del dopoguerra

La politica di immigrazione degli ultimi decenni è stata caratterizzata, a seconda delle diverse priorità, da cinque fasi principali. Tale sviluppo ha avuto luogo contemporaneamente in quasi tutti gli Stati dell'Europa occidentale presi in esame. E' comunque opportuno osservare a tale proposito che tali cambiamenti della politica di immigrazione si sono sviluppati in fasi più brevi negli Stati dell'Europa meridionale ed orientale, che si sono trovati ad affrontare ultimamente un fenomeno di immigrazione prima sconosciuto.

La fase 1 (1948-1964) è stata contraddistinta dalla ricostruzione del dopoguerra, da uno sviluppo economico dinamico e anche dall'opinione generale che il libero scambio di manodopera tra i Paesi potesse garantire in modo ottimale l'equilibrio di domanda e offerta sul mercato del lavoro europeo. In questo periodo il numero complessivo degli immigrati entrati ogni anno negli Stati dell'Europa occidentale si valuta approssimativamente intorno a 500.000 (eccetto il movimento migratorio dalla Germania orientale verso quella occidentale fino alla costruzione del Muro di Berlino nel 1961).

La fase 2 (196-1972) è rappresentata dal famoso periodo dei lavoratori stranieri, quando nell'Europa meridionale si verificavano veri e propri arruolamenti di lavoratori e l'immigrazione complessiva annua era in costante aumento nei Paesi europei occidentali fino a raggiungere all'incirca 1,1 milioni di presenze.

La fase 3 (1973-1982) ha segnato l'inizio dell'attuale periodo delle limitazioni delle entrate, in seguito alle quali il numero annuo è diminuito a 0,7 milioni.

La fase 4 (1983 - 1988) è stata contraddistinta dal fenomeno dell'immigrazione di massa di richiedenti asilo (e dall'aumento del numero complessivo di immigrazioni a 1,2 milioni).

La fase 5 (1989-) è caratterizzata dall'attuale impegno volto a trovare soluzioni di armonizzazione a livello internazionale per quanto concerne i flussi migratori irregolari previsti a livello regionale e complessivo. Nel corso di tale periodo, l'immigrazione media negli Stati dell'Europa occidentale ha raggiunto il valore record di 2,5 milioni di presenze (vedere tabella 1).

Le cinque fasi della politica di immigrazione europea (tabella 1)

	Periodo	Caratteristiche	Immigrazione annua nell'Europa occidentale
Fase 1	1948-64	Libertà di movimento nell'ambito dell'OCSE, CE, Benelux e Europa settentrionale	500.000
Fase 2	1965-72	Immigrazione di lavoratori stranieri dall'Europa meridionale	1.000.000
Fase 3	1973-82	Restrizione dell'immigrazione dopo la crisi petrolifera	700.000
Fase 4	1983-88	Aumento dell'immigrazione e dei richiedenti asilo nonostante le restrizioni	1.200.000
Fase 5	1989-	Maggiore controllo delle immigrazioni irregolari; comuni frontiere esterne; nuovi sistemi di immigrazione	2.500.000 -

L'immigrazione sta aumentando oppure no?

In base alla tabella 1, le cifre di immigrazione annua dell'Europa occidentale sembrano aumentare nonostante le più severe disposizioni in materia di entrata. Occorre quindi chiedersi urgentemente se esista un effettivo aumento dell'immigrazione nei Paesi esaminati, tale da rendere indispensabile un'armonizzazione internazionale delle procedure di immigrazione e di asilo nazionali e una determinazione di obiettivi comuni a lungo termine nella politica di migrazione.

E' comunque possibile documentare che l'immigrazione lorda nell'Europa occidentale è in aumento. Tutti gli Stati dell'Europa occidentale stanno fornendo da decenni alle diverse organizzazioni internazionali dati sulle immigrazioni ed emigrazioni registrate. Tali statistiche, che si riferiscono a cittadini e immigrati dei relativi Stati, sono valide per tutte le persone che entrano o lasciano il Paese per un periodo di almeno un anno. Un presupposto per una tale registrazione è tuttavia che l'entrata in un Paese sia avvenuta in base alle disposizioni nazionali, vale a dire che al momento dell'entrata nel Paese la persona sia in possesso, se richiesto, di documenti validi.

I dati sull'immigrazione e sull'emigrazione registrate di cittadini stranieri sono stati raccolti e valutati dall'OCSE sin dal 1973 e sono disponibili nell'ambito del sistema dati SOPEMI. I dati del SOPEMI dimostrano che l'immigrazione annua lorda totale negli Stati dell'Europa occidentale si è stabilizzata nel periodo compreso tra il 1976 e il 1983. Tale stabilizzazione è da ricondurre alle restrizioni immigratorie introdotte praticamente in tutti gli Stati dell'Europa occidentale alla metà degli anni '70, quando in tutta l'Europa dominava la recessione causata dalla crisi petrolifera. E' dal 1989 che l'immigrazione totale continua ad aumentare costantemente nonostante le severe restrizioni.

Le statistiche di immigrazione dell'OCSE sono un riepilogo delle statistiche di immigrazione annue dei singoli Stati dell'Europa occidentale per gli immigrati entrati legalmente. Le statistiche comprendono anche persone che hanno il diritto di libera circolazione nell'ambito della CE e dei territori scandinavi. Sulla base di tali statistiche, l'immigrazione totale annua in Europa occidentale (UE e EFTA) è oscillata tra 0,6 e 1,0 milione di presenze tra la metà degli anni '70 e la metà degli anni '80. Queste differenze delle cifre annue sono da ricondurre a variazioni congiunturali. Delle cifre totali annue di immigrazione per l'Europa occidentale il 50 % circa ricade sulla Germania. (Le cifre di immigrazione si riferiscono a valori lordi; i valori netti sono naturalmente molto inferiori, approssimativamente il 30 - 40 % delle immigrazioni lorde.)

Durante gli ultimi anni l'immigrazione registrata ha subito un graduale aumento negli Stati dell'Europa occidentale, nonostante le tendenze di recessione nel mondo economico dell'Europa occidentale. Allo stesso tempo le emigrazioni (ossia i rimpatri) sembrano ridursi.



L'attuale aumento dell'immigrazione annua lorda totale è dovuto a diversi motivi. Uno è il progressivo ricongiungimento delle famiglie che consente ai familiari di raggiungere l'immigrato. Un altro motivo è l'attuale registrazione di persone immigrate già tre – sei anni fa, ad es. richiedenti asilo e immigrati illegali per i quali all'entrata nel Paese d'accoglienza non è stato possibile eseguire alcuna registrazione legale. Per tale ragione la maggior parte dei rifugiati, immigrati tra il 1987 e il 1989, è stata inserita nei registri demografici soltanto nel 1992 e nel 1993, quando è stato loro concesso asilo oppure quando hanno ottenuto un permesso di soggiorno per altre ragioni.

Quando il numero dei richiedenti asilo era ancora relativamente insignificante, come alla metà degli anni '70, quando il numero totale annuo dei richiedenti asilo nell'Europa occidentale si aggirava sui 20.000, l'effetto complessivo a livello statistico di questo spostamento temporale era minimo. Oggigiorno le statistiche di immigrazione internazionali ufficiali non tengono conto del numero predominante dell'effettiva immigrazione annua di stranieri negli Stati dell'Europa occidentale, a causa del carattere per lo più irregolare di tale migrazione.

Soltanto pochi Stati dell'Europa occidentale includono i richiedenti asilo nelle loro statistiche demografiche ufficiali e gli immigrati illegali non possono per definizione essere registrati.

Ne consegue che le attuali statistiche di immigrazione ufficiali non rispecchiano la situazione reale dell'effettivo flusso migratorio. E' quindi necessario eseguire stime sull'entità delle immigrazioni non registrate, al fine di poter valutare per quanto possibile con precisione il volume del flusso complessivo di immigrazione.

Come è stato già detto, i richiedenti asilo compaiono nelle statistiche demografiche ufficiali soltanto dopo tre – sei anni. All'incirca il 75–80 % di tutti i richiedenti ai quali è stato negato l'asilo, rimangono ugualmente dopo il rifiuto nel Paese in cui hanno presentato domanda, e a molti di loro viene concesso un permesso di soggiorno per altre ragioni.

Oltre ai richiedenti asilo che, come già detto, compaiono con grande ritardo nelle statistiche demografiche ufficiali, esiste un'altra nuova categoria di nuovi arrivati che non sono registrati; si tratta dei profughi della guerra nella Bosnia-Erzegovina. La maggior parte dei cittadini della Bosnia-Erzegovina, arrivati nell'Europa occidentale dal momento dello scoppio della guerra, non sono stati ammessi con i regolari sistemi di asilo, ma hanno ottenuto permessi di soggiorno temporanei per ragioni umanitarie. Questa categoria non è inclusa nella regolare statistica di immigrazione del relativo Paese.

Una terza categoria, anche questa non contenuta nelle statistiche di immigrazione, interessa le persone che, sulla base del loro legame etnico verso un determinato Paese, posseggono il diritto costituzionale di immigrazione (ad es. gli «Aussiedler» per la Germania e determinati gruppi delle ex colonie francesi ed inglesi). Questi gruppi di immigrati (parecchie migliaia all'anno) presentano tuttavia la maggior parte delle caratteristiche di altri cittadini immigrati o senza cittadinanza, e l'immigrazione di questi gruppi deve essere considerata nell'ambito della globale politica nazionale di immigrazione.

Per concludere, vi sono anche gli immigrati illegali, dei quali possono tuttavia essere eseguite soltanto stime approssimative. In riferimento all'entrata di questa categoria, l'ICMPD ha introdotto un metodo che consente di valutarne meglio l'ordine di grandezza. Vengono raccolti i dati delle autorità di controllo alla frontiera su fermi, passaggi illegali del confine, arresti, ecc. e valutati ai fini di una stima del flusso di migrazione annuo. Sembra tuttavia essere già possibile eseguire stime sugli immigrati illegali che rimangono nel Paese per tre – sei mesi. Quando le autorità nazionali e gli esperti internazionali si sono trovate davanti queste stime dell'ICMPD, si è per lo più evidenziato che l'entità effettiva della migrazione illegale viene sottovalutata dall'ICMPD.

Per tutte le categorie (eccetto quella della migrazione illegale) esistono perciò diversi sistemi di rilevamento statistici separati e in parte interagenti. Recentemente sono stati fatti i primi passi verso l'armonizzazione delle statistiche di immigrazione. Così, ad es. l'Eurostat, in collaborazione con un certo numero di Stati dell'UE e dell'EFTA e con la CEE, ha creato all'inizio del 1993 un gruppo di lavoro per l'armonizzazione delle statistiche europee di migrazione e di asilo. E' tuttavia comprensibile che, in seguito alle difficoltà incontrate nella realizzazione



di una tale armonizzazione, soltanto dopo un lungo periodo di tempo è possibile eseguire valutazioni generali sulle variazioni dei flussi migratori complessivi annui negli Stati europei.

La seguente tabella (tabella 2), basata sulle stime dell'ICMPD, mostra che, tenendo conto di tutte le categorie, l'immigrazione lorda annua è aumentata nell'Europa occidentale da 0,9 milioni di presenze nel 1985 a 2,9 milioni nel 1992 per poi passare a 2,6 milioni nel 1993. Tale riduzione sembra imputabile a diversi fattori: la riforma di asilo attuata in Germania e in alcuni altri Paesi, il nuovo sistema di ammissione per gli «Aussiedler» in Germania e i maggiori provvedimenti di controllo contro la permanenza illegale adottati da tutti gli Stati dell'Europa occidentale.

**Immigrazione complessiva reale annua nell'Europa occidentale
(Stati UE e EFTA) dal 1985 al 1992 (in migliaia) (tabella 2)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Immigrazione registrata	650	720	760	910	1.080	980	1.020	1.240	1.380
Richiedenti asilo	165	195	173	221	314	434	554	690	551
Espulsi dalla ex Jugoslavia (al di fuori della regolare concessione di asilo)	—	—	—	—	—	—	42	370	70
Diritto costituzionale di immigrazione (ad es. «Aussiedler»)	50	53	101	217	392	417	239	252	242
Immigrazione illegale (stima)	50	54	55	90	150	210	280	370	350
Totale	915	1.033	1.089	1.438	1.936	2.041	2.135	2.922	2.593

Come mostra la tabella 2, la percentuale irregolare dell'immigrazione totale annua è in continua crescita (ossia i flussi dei richiedenti asilo e degli immigrati illegali). Gli spostamenti migratori irregolari costituivano il 20 % dei flussi complessivi del 1985 e ammontavano al 44 % nel 1989, al 45 % nel 1992 e al 37 % nel 1993. Tenendo conto delle tendenze attuali, sembra logico che questa percentuale, pari a circa un terzo, non diminuirà sensibilmente nei prossimi anni.

Dal 1987 il numero di richiedenti asilo è aumentato costantemente nell'intera area dell'OCSE (vedere tabella 3). Nel 1987 il numero si è leggermente stabilizzato in conseguenza ai rafforzati provvedimenti di controllo adottati da molti Stati negli anni precedenti. Lo stesso si è verificato nel 1993 per ragioni simili. E' tuttavia possibile che tra il 1995 e il 1996 si verifichi un aumento del numero totale di richiedenti asilo nell'ambito dei Paesi dell'UE e dell'EFTA a causa di una riduzione dell'effetto dei meccanismi di controllo. Inoltre, non si prevede che la situazione nei Balcani, da cui attualmente provengono considerevoli flussi migratori, si stabilizzerà nel prossimo futuro.

Richiedenti asilo nei Paesi OCSE dal 1984 al 1993 (in migliaia) (tabella 3)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Stati UE	72	133	161	124	162	231	340	451	564	469
Stati EFTA	27	32	35	49	59	83	94	103	126	82
Nordamerica/ Australia	31	28	42	61	102	123	113	117	144	175
Totale	130	193	238	234	323	437	547	6710	834	72

Necessità di riforme e di armonizzazione internazionale

Se si considerano le tendenze di immigrazione degli ultimi anni e le attuali instabilità economiche regionali e mondiali, si può prevedere che la pressione dell'immigrazione verso gli Stati dell'Europa occidentale aumenterà. Nella maggior parte degli Stati dell'Europa occidentale la politica di immigrazione e di asilo è andata tuttavia evolvendosi in presenza di condizioni diverse. E' noto che per lungo tempo l'Europa è stata la principale regione di emigrazione del mondo e che nel corso degli anni '60 si è trasformata da regione di emigrazione a regione di pura immigrazione.

E' inoltre noto che l'attuale politica di immigrazione è basata su una legislazione che affonda le proprie radici negli anni '20, e che la regolamentazione e la politica di asilo si è principalmente sviluppata sulla base della Convenzione di Ginevra del 1951, la quale è il risultato di circostanze storiche completamente diverse.

Le seguenti sezioni del presente studio mostrano le intensive attività di riforma nel settore della politica di immigrazione e di asilo che hanno attualmente luogo in tutti i Paesi dell'Europa occidentale. Tali attività testimoniano i punti di attrito tra sistemi di immigrazione stereotipati e obsoleti e una nuova situazione generale che comporta probabilmente massicci flussi di migrazione.

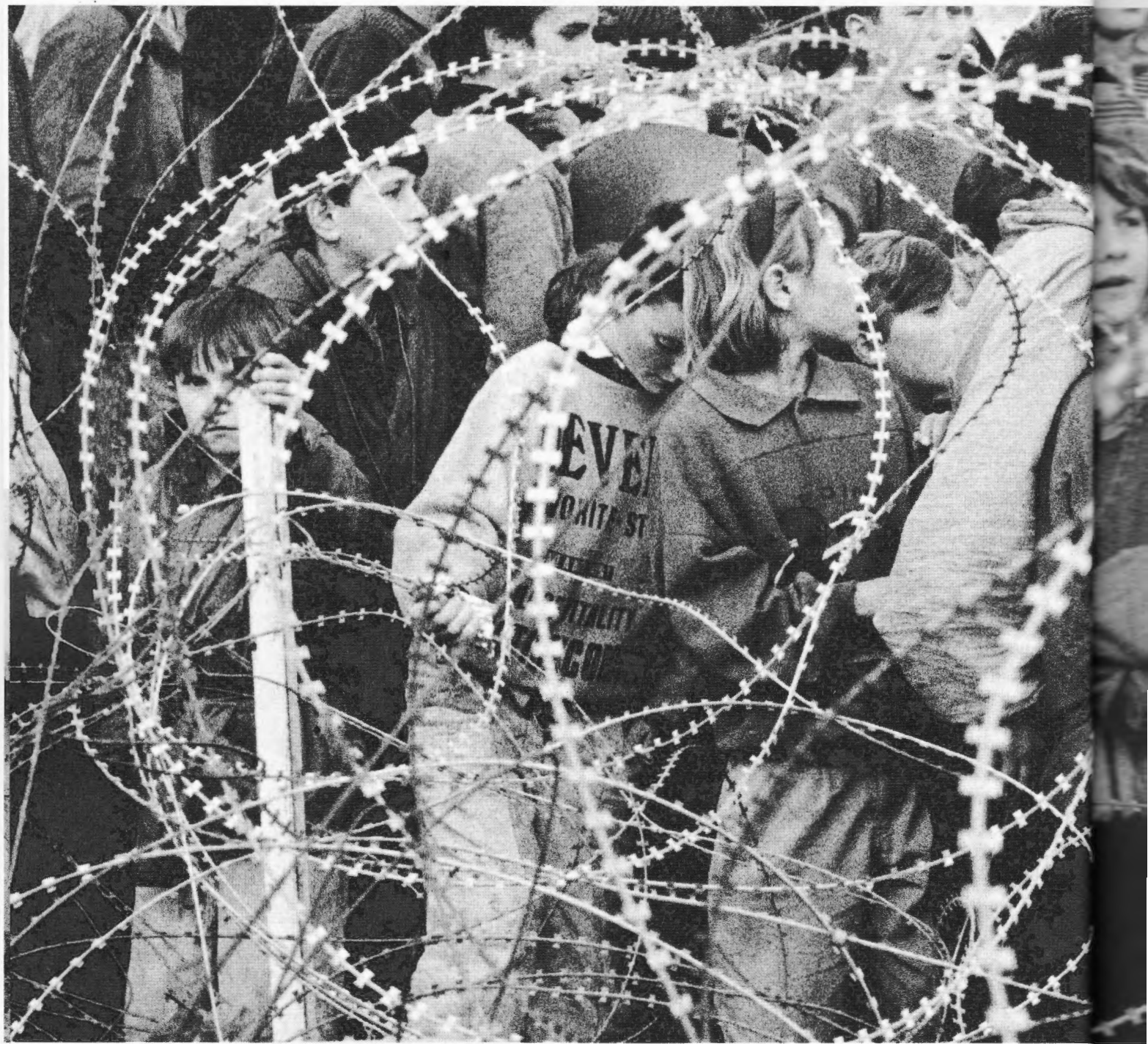
La possibilità di disciplinare i flussi migratori, in accordo con gli obiettivi di sviluppo dei diversi Paesi e le relative capacità di accoglienza, dipende in misura rilevante dalla collaborazione a livello internazionale. Solo con una rafforzata collaborazione internazionale mirata ad evitare le cause di fondo dei massicci spostamenti migratori, nonché ad attuare un'armonizzazione della politica e delle pratiche di entrata, i singoli Stati potranno ridurre la pressione di immigrazione a cui sono soggetti. D'altro lato, se non si riesce a creare una sufficiente coopera-

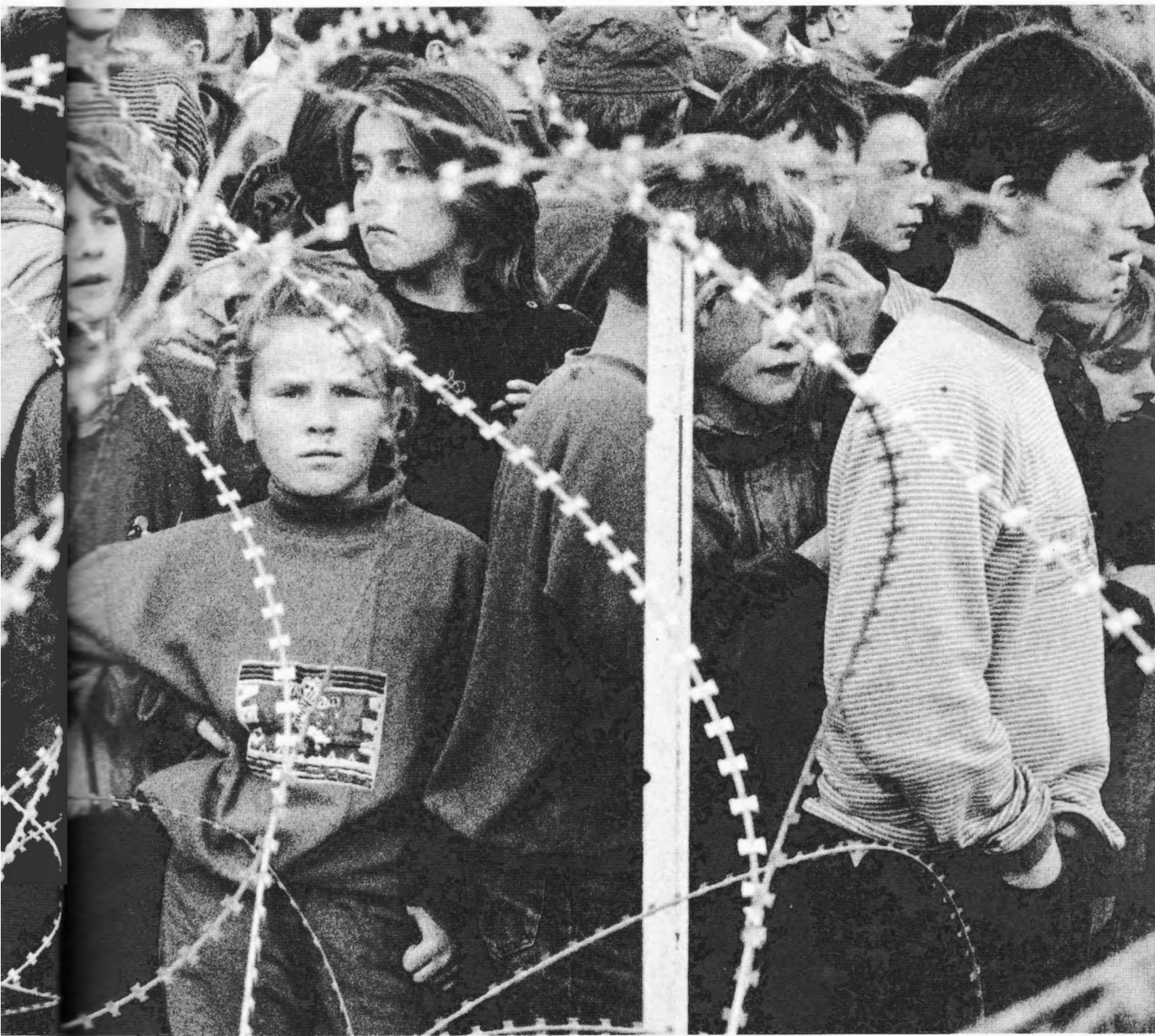
zione atta ad evitare le cause essenziali di tali flussi migratori ed ad instaurare un'armonizzazione dei regolamenti di ingresso, la pressione di immigrazione diventerà ancora maggiore.

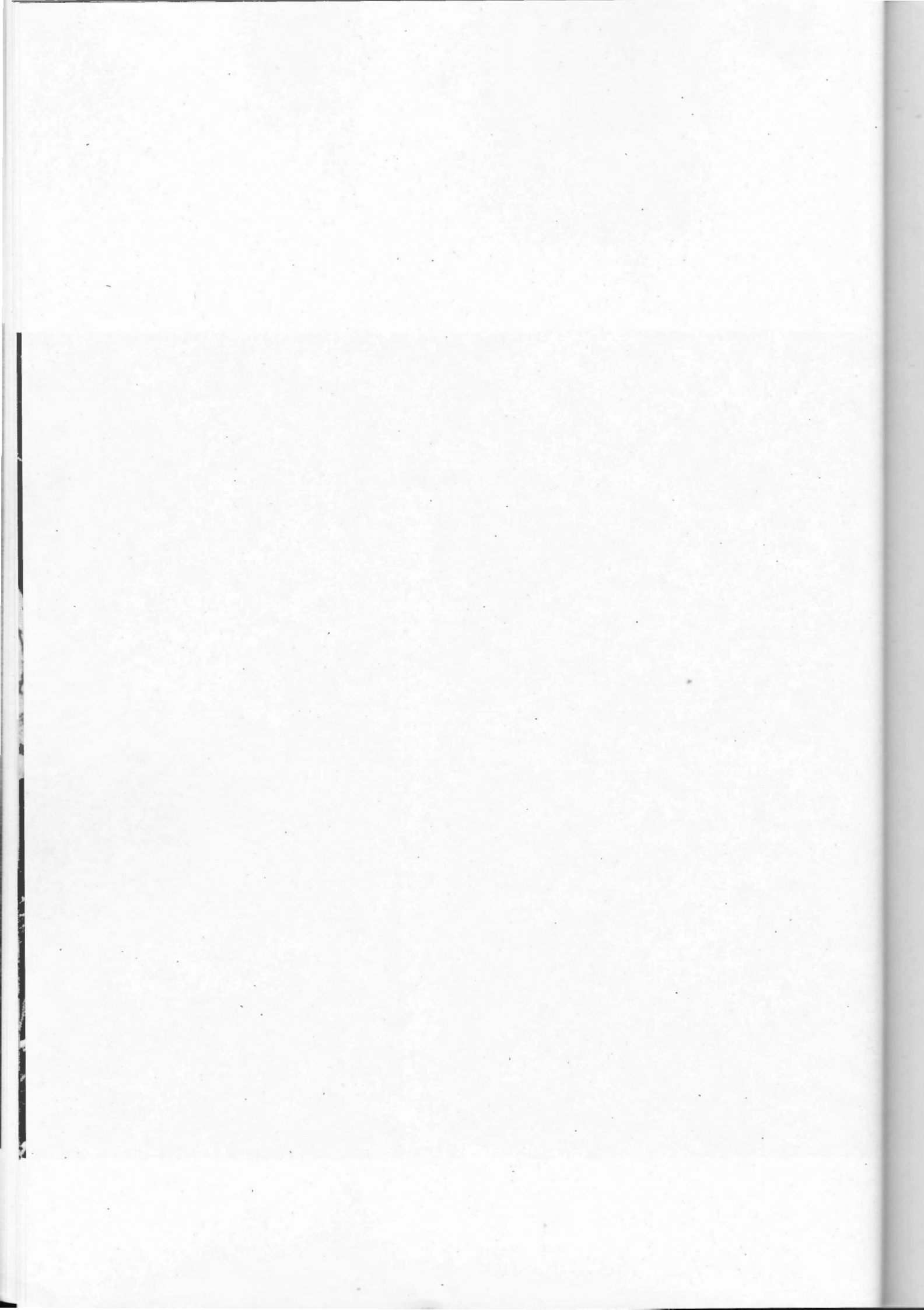
Lo studio descritto nelle seguenti sezioni prende in esame la politica di immigrazione e di asilo dei singoli Paesi, ma non i provvedimenti e i meccanismi degli stessi, come l'assistenza economica, le azioni politiche e militari preventive o altre attività nei Paesi d'origine che contribuiscono ad evitare le emigrazioni. Nella sezione conclusiva (IV) viene tuttavia di nuovo sottolineato lo stretto legame esistente tra tali provvedimenti esterni e la portata e la composizione dell'emigrazione.

L'analisi dei 13 Paesi occidentali esaminati in questo studio mostra chiaramente che tutti questi Paesi si preoccupano di combinare provvedimenti esterni atti ad eliminare il movimento migratorio con provvedimenti interni atti a regolamentare l'immigrazione. Contemporaneamente molti Governi prendono in esame anche le eventuali possibilità di adeguamento della loro politica di immigrazione nazionale alle relative dimensioni reali, poiché ci si sta progressivamente rendendo conto che l'entità delle immigrazioni sta inevitabilmente aumentando. La necessità di controllare meglio tali flussi nell'ambito di canali ordinati sta acquisendo sempre maggiore spazio nelle discussioni di molti dei Paesi analizzati.









2. Analisi dei Paesi

Come è già stato detto nella prefazione, le analisi dei Paesi forniscono una breve panoramica sugli sviluppi della politica di immigrazione e di asilo dei singoli Paesi esaminati e non rappresentano un'analisi sistematica ed esauriente dei fatti e dei dati pertinenti.

Stati UE e EFTA

Le politiche di immigrazione degli Stati membri dell'Unione Europea (UE) e dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) sono andate sviluppandosi parallelamente negli ultimi decenni e mostrano molti punti in comune. Nel 1994 tutti gli Stati membri di questi due gruppi (ad eccezione della Svizzera) hanno istituito uno spazio comune (parte dell'accordo SEE), in cui tutti i cittadini degli Stati membri hanno libertà di circolazione. I Paesi SEE sono tenuti a seguire regole speciali per l'immigrazione di cittadini di Stati non appartenenti all'SEE.

E' già dal 1986 che i Paesi UE si occupano di istituire un sistema comune delle loro frontiere e una politica di asilo armonizzata. I lavori svolti su questo argomento vengono eseguiti nell'ambito della terza fase del Trattato di Maastricht. Con la possibile adesione nel 1995 di quattro Stati EFTA (Austria, Finlandia, Norvegia e Svezia) all'UE, questo potenziale sistema delle frontiere comuni si estenderà ulteriormente.

Tra gli Stati EFTA non esistono regolamentazioni speciali per il comune controllo delle frontiere per quanto concerne i cittadini di Stati non facenti parte dell'EFTA. Dal 1957 viene tuttavia applicato un sistema di questo tipo tra i cinque Stati nordici (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia). La Danimarca fa parte di due «zone europee di libera circolazione delle persone» (quella degli Stati nordici e quella dell'UE). L'accordo SEE e la bozza dell'accordo d'adesione all'UE di Finlandia, Norvegia e Svezia consentono di attuare disposizioni transitorie per la costituzione di un legame tra queste due zone europee sovrapposte di libera circolazione, ossia la zona SEE/UE e la zona degli Stati nordici.

Austria

Svezia, Svizzera e Austria hanno all'incirca lo stesso numero di abitanti. Tuttavia l'Austria ha rappresentato fino a poco tempo fa un caso speciale rispetto alla Svezia e alla Svizzera per quanto concerne l'indirizzo generale della sua politica di immigrazione. Gli sviluppi degli ultimi tre anni hanno mostrato che l'Austria si è trasformata da Paese di transito per rifugiati provenienti da est e da ovest in Paese di immigrazione ed ha adottato una politica simile a quella di molti altri Stati europei.

Tra il 1945 e il 1990 sono entrati in Austria, per un periodo breve o prolungato, circa tre milioni di stranieri (provenienti principalmente dall'Europa orientale), dei quali 650.000 sono transitati in Austria per recarsi in altri Paesi, soprattutto nei Paesi di immigrazione d'oltremare. L'emigrazione di cittadini austriaci, che ebbe inizio prima della II guerra mondiale, continuò anche nel dopoguerra a causa della situazione economica. Oggi circa 100.000 austriaci lavorano in Svizzera e in Germania. L'emigrazione di lavoratori e dipendenti qualificati ha causato negli anni '60 in Austria un deficit di manodopera e, in seguito, un afflusso di lavoratori stranieri provenienti in particolare dalla ex Jugoslavia, Italia, Spagna e successivamente dalla Turchia. In un accordo preso tra il Governo, le imprese e i sindacati venne



definito un sistema di contingentamento per i lavoratori stranieri. La dimensione di questi contingenti annui venne stabilita sulla base di una analisi del fabbisogno di manodopera nei diversi settori e nelle diverse regioni, e alle imprese interessate venne concesso di assumere un determinato numero di lavoratori stranieri. Il sistema di contingentamento venne successivamente sostituito con una legge sull'assunzione di stranieri entrata in vigore nel 1975. Negli anni '80 alle imprese vennero concessi ogni anno 50.000 – 60.000 permessi per assumere manodopera straniera.

La liberalizzazione politica nell'Europa orientale nei tardi anni '80 determinò in Austria un forte aumento dell'immigrazione spontanea in concomitanza alla diminuita disponibilità dei Paesi di immigrazione tradizionali (USA, Canada e Australia) ad accettare il trasferimento di persone dall'Austria, in quanto non potevano più essere considerati rifugiati. Questa situazione impose all'Austria un cambiamento radicale della sua politica di immigrazione e determinò nel 1991 l'inizio di un'intensa opera di riforma.

Secondo le stime, nel Paese sono attualmente presenti 700.000 stranieri, pari al 9 % della popolazione totale. Di cui circa 70.000 sono profughi di guerra (principalmente cittadini della Bosnia-Erzegovina), ai quali sono state garantite protezione ed accoglienza sin dal momento dello scoppio della guerra nella ex Jugoslavia. Inoltre, un numero stimato intorno alle 100.000 persone (soprattutto cittadini dell'Europa orientale) vivono illegalmente in Austria. La maggior parte degli stranieri registrati proviene dalla ex Jugoslavia e dalla Turchia. Ai 700.000 stranieri si aggiungono anche 350.000 immigrati che hanno ottenuto la cittadinanza austriaca (ogni anno vengono naturalizzati circa 10.000 stranieri).

Dall'inizio degli anni '80 il numero dei richiedenti asilo è progressivamente aumentato, di cui circa il 70 % è originario dell'Europa orientale e centrale.

In seguito alle riforme radicali del sistema di asilo, il numero di richiedenti ha iniziato a diminuire sensibilmente negli ultimi anni.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Totale	11.400	15.800	21.000	22.800	27.300	16.200	4.700
Europa orientale	80 %	88 %	72 %	67 %	62 %	67 %	51 %

I profondi cambiamenti verificatisi nel blocco orientale e la necessità di una revisione delle leggi austriache sugli stranieri in seguito alle trattative SEE determinarono un adeguamento della politica di immigrazione, che venne resa nota nel 1991 in una dichiarazione del Governo. In questo pacchetto si annunciava l'introduzione di quattro nuove leggi: una legge sull'assistenza ai richiedenti asilo (legge federale sull'assistenza, in vigore dall'agosto del 1991), una legge sui criteri specifici per la concessione dell'asilo (legge sull'asilo, in vigore dal giugno del 1992, che sostituiva la precedente varata nel 1968), una legge sulle regola-

mentazioni generali di entrata e uscita degli stranieri (legge sugli stranieri, entrata in vigore nel gennaio del 1993 in sostituzione della legge sugli stranieri del 1954) e una nuova legge sui permessi di soggiorno (in vigore dal luglio del 1993). Questo complesso quadro legislativo e il nuovo ordinamento esecutivo del Governo sono caratterizzati da una politica efficace mirata a pianificare la crescita annua di immigrati in base alle effettive capacità di accoglienza del Paese. La nuova politica austriaca risulta così essere di particolare interesse nella prospettiva di una politica europea comune. Il Governo ha contemporaneamente intrapreso alcune iniziative a livello europeo al fine di promuovere un tale processo di pianificazione internazionale. Quindi, nel febbraio del 1993, l'Austria ha proposto alla Conferenza Ministeriale di Budapest di redigere un Convenzione Europea sui problemi della migrazione.

La nuova politica di immigrazione può essere riassunta come segue. Sono state introdotte nuove disposizioni per definire la distinzione tra stranieri che soggiornano legalmente in Austria e altri stranieri. Sono stati rafforzati i provvedimenti contro l'immigrazione illegale e la clandestinità. I visti turistici per il primo ingresso possono essere concessi soltanto dalle Ambasciate austriache. Sono state introdotte sanzioni contro i trasportatori che favoriscono l'entrata di stranieri senza documenti validi. Un'importante innovazione è rappresentata dalla nuova legge sui permessi di soggiorno, in base alla quale tutti i cittadini stranieri, che si intrattengono in Austria per un periodo più lungo di sei mesi, necessitano di un permesso di soggiorno nell'ambito dei contingenti di primo permesso. Gli accordi sul numero annuo dei contingenti vengono definiti tra il Governo, le imprese, i sindacati, la Camera di Commercio, le autorità regionali e un istituto di pianificazione economica.

Nel calcolo del contingente non sono inclusi permessi di soggiorno per rifugiati, frontalieri e persone che ottengono tale autorizzazione in base all'accordo SEE. Per il 1994 era stata definita una quota di 27.800 permessi, di cui 11.500 destinati a stranieri nati in Austria e 16.300 a nuovi immigrati (inclusi familiari e studenti). Gli stranieri che soggiornano in Austria già da lungo tempo con uno status non chiaro devono richiedere all'estero un permesso nell'ambito del quadro dei contingenti.

I richiedenti asilo non sono chiaramente inclusi in questo sistema di pianificazione dei contingenti. Il nuovo sistema di accoglienza introdotto si basa anche su una pianificazione delle disponibilità del Paese e delle sue regioni. Obiettivo del sistema è di decentrare l'accoglienza dei richiedenti asilo in piccoli hotel (attualmente circa 200) e alloggi privati. Ai nove länder federali vennero assegnati contingenti adeguati in rapporto alla loro popolazione totale e al numero degli stranieri già presenti. Il sistema, originariamente concepito per 20.000 – 30.000 richiedenti, ha dimostrato la sua funzionalità nonostante l'elevato numero di persone entrate in Austria in seguito alla guerra scoppiata in Bosnia-Erzegovina. Attualmente nel Paese ricevono assistenza 3.500 richiedenti asilo e 37.000 persone originarie della Bosnia-Erzegovina.

La nuova legge sull'asilo mira ad accelerare le procedure di asilo. Essa riconosce la definizione della Convenzione di Ginevra quale unico criterio per la concessione dell'asilo, ma consente tuttavia un soggiorno protetto, quando il ritorno di un richiedente respinto è impossibile «per motivi importanti». L'asilo non viene quindi concesso, se al richiedente è già stata garantita protezione in un altro Paese oppure se gli è stato negato il diritto di asilo da un altro Paese riconosciuto dalla Convenzione di Ginevra. La concessione dell'asilo può essere respinta quando il richiedente non coopera alla determinazione della sua identità. L'ACNUR riceve automaticamente una copia di tutte le richieste ed è autorizzato ad intervenire nella procedura di asilo. Una divisione speciale si occupa dell'integrazione di richiedenti, ai quali viene concesso asilo in Austria. E' stato creato un nuovo Ufficio federale per l'asilo con sette distaccamenti esterni ed è stato anche istituita un'istanza di ricorso speciale per i casi di asilo.

Danimarca

Negli anni '50 l'immigrazione in Danimarca era relativamente insignificante ed era rappresentata essenzialmente da cittadini degli Stati nordici. Questa tendenza mutò negli anni '60 a causa dell'immigrazione di lavoratori stranieri provenienti in particolare dalla Turchia, dalla ex Jugoslavia e dal Pakistan.

Alla fine degli anni '70, in Danimarca vivevano 15.000 cittadini turchi, 7.000 jugoslavi e 6.000 pakistani. Alla metà degli anni '70 la Danimarca seguì gli altri Stati dell'Europa occidentale introducendo una politica di immigrazione restrittiva per i lavoratori stranieri, in particolare con il varo di una nuova legge nel 1973. In seguito all'aumento del numero di ricongiungimenti familiari, in Danimarca il numero di stranieri aumentò da 100.000 nel 1980 a 180.000 nel 1993 (all'incirca il 3,5 % dell'intera popolazione). Inoltre, 25.000 stranieri ottennero la cittadinanza danese.

Nonostante le restrizioni previste dalla legge del 1973, l'immigrazione continuò ad aumentare notevolmente. Nel 1983 venne quindi introdotta una nuova legge sugli stranieri. Con l'applicazione di questa legge vennero concessi maggiori diritti agli stranieri che vivevano già da tempo in Danimarca. La legge sugli stranieri del 1983 impose anche un nuovo concetto di rifugiato ad integrazione della Convenzione di Ginevra, ossia lo statuto di rifugiato de-facto. La seguente tabella riporta il numero di richiedenti asilo in seguito all'introduzione della legge sugli stranieri del 1983.

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
800	4.300	8.700	9.300	2.800	4.700	4.600	5.300	4.600	13.900	14.400



L'aumento di richiedenti asilo registrato nel 1985 e nel 1986 ha comportato un cambiamento della legge sull'asilo, mirato ad un regolamento dell'immigrazione più severo e a una procedura di concessione dell'asilo più efficiente. Le nuove disposizioni introdotte hanno determinato, da un lato, la totale applicazione del principio della concessione dell'asilo del primo Paese e, dall'altro, sanzioni in caso di trasporto di stranieri senza documenti validi. Inoltre, al Ministero della Giustizia venne conferito il diritto di concedere il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie. Un ulteriore emendamento venne applicato nel 1991 per motivi di ratifica dell'accordo di Dublino.

Nell'autunno del 1991 il Ministero della Giustizia presentò al Parlamento una relazione relativa alla politica danese sugli stranieri. Poiché la pressione dell'immigrazione diveniva sempre più forte, venne proposto che la Danimarca passasse ad una politica complessiva. La relazione conteneva anche una descrizione generale delle ultime tendenze, sottolineava la necessità di riforme e determinò nel 1992 ulteriori emendamenti di legge. Questi si riferivano soprattutto ad un ricongiungimento familiare più restrittivo e ai provvedimenti da adottare per quei richiedenti asilo che non cooperavano adeguatamente con le autorità competenti (come limitazione della libertà di movimento in caso di mancata comparizione del richiedente ad interrogatori, possibilità dell'identificazione tramite impronte digitali, ecc.).

In concomitanza al cambio di Governo nel 1993, le questioni degli stranieri e dell'asilo vennero trasferite dal Ministero della Giustizia al Ministero degli Interni. Nell'estate del 1993 il Ministro degli Interni pubblicò una relazione in cui si proponeva tra l'altro la costituzione di una Commissione europea per i rifugiati, maggiore assistenza ai rifugiati nei Paesi di origine (ad es. nella ex Jugoslavia), nonché l'introduzione della protezione temporanea per persone provenienti dalla Bosnia-Erzegovina e altri provvedimenti. Nel 1994 vennero adottate misure per accelerare la procedura di asilo.

Finlandia

La Finlandia costituisce un caso particolare tra gli Stati nordici, in quanto solo ultimamente si è trovata ad affrontare l'immigrazione di un numero più considerevole di stranieri. Dal 1945 al 1991 oltre 500.000 cittadini finlandesi sono migrati in Svezia (il picco venne raggiunto negli anni 1969 – 1970), di cui poco più della metà è nel frattempo ritornata in patria. All'inizio degli anni '80, il rimpatrio di cittadini finlandesi risultava maggiore dell'emigrazione. Contemporaneamente aumentava anche l'immigrazione di cittadini stranieri. Nel 1990 l'immigrazione dagli Stati non nordici ammontava in Finlandia a 3.000 persone. In seguito ai mutamenti registrati nell'Europa orientale 8.000 finlandesi fecero ritorno dalla ex Unione Sovietica (di cui tuttavia soltanto il 40 % era in grado di parlare finlandese).

Nel 1990 vi erano in Finlandia 26.300 stranieri. Tale numero aumentò nel 1992 raggiungendo le 35.000 persone, di cui un quarto proveniva da altri Stati nordici, 4.200 dall'Asia, 2.400 dall'Africa e 500 dall'America Latina. Nel 1994 erano già presenti in Finlandia 59.000 stranieri, 5.300 provenienti dall'Africa, 8.900 dall'Asia, 600 dall'America meridionale e 39.700 dall'Europa (6.800 dai Paesi baltici, 15.000 da altri Stati della ex Unione Sovietica).

Prima che gli ingressi di richiedenti asilo in Finlandia aumentassero alla fine degli anni '80, il Governo aveva già dato la priorità all'ammissione contingentata di rifugiati. Un contingente di rifugiati provenienti dagli Stati dell'America Latina venne accolto tra il 1973 e il 1977, 400 rifugiati dall'Indocina tra il 1979 e il 1985. Alla metà degli anni '80 vennero definite quote annue. Il contingente annuo di rifugiati venne aumentato da 130 nel 1986 a 500 nel 1990. Questa politica di regolamentazione dell'entrata di rifugiati venne tuttavia messa in discussione in seguito agli ingressi spontanei di richiedenti asilo nell'arco degli ultimi anni.

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
15	15	22	46	67	173	2.500	2.100	3.600	2.000

L'aumento di richiedenti asilo negli ultimi anni comportò una revisione della legge sugli stranieri ed emendamenti dell'ordinanza sugli stranieri del 1988. Una nuova ordinanza venne

varata nel 1991 e già emendata nel 1993. I criteri di rifugiato della Convenzione di Ginevra del 1951 vennero trasformati in legge. Un paragrafo particolare per i rifugiati de-facto venne incorporato nella legislazione finlandese. La nuova legge sugli stranieri prevede l'applicazione del concetto del Paese terzo sicuro. Per Paesi sicuri si intendono tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno sottoscritto la Convenzione di Ginevra del 1951 senza limitazione geografica e altri Stati che il Governo ritiene sicuri. Vennero definiti sicuri i seguenti Stati: Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Austria, Polonia, Portogallo, Svizzera, Slovenia, Ungheria, Regno Unito e Cipro. Infine per i richiedenti asilo venne introdotta l'identificazione con impronte digitali.

Francia

Tra gli Stati dell'Europa occidentale, la Francia ha avuto fino alla metà degli anni '70 una posizione particolare per il suo atteggiamento tradizionalmente positivo nei confronti delle immigrazioni, il quale affondava le proprie radici nella Rivoluzione Francese. Già negli anni '20 la Francia considerava un rilevante surplus di immigrazioni come fosse un fattore della pianificazione economica a lungo termine. I legami con le ex colonie francesi hanno contribuito a determinare questa sua attitudine tradizionalmente positiva rispetto alle immigrazioni. Durante il periodo di decolonizzazione, dalle ex colonie sono immigrati in Francia oltre 2 milioni di persone e negli anni '50 e '60 vennero stipulati accordi per i lavoratori stranieri con Portogallo, Spagna, Italia, Marocco, Algeria e Tunisia.

L'atteggiamento positivo rispetto alle immigrazioni associato a leggi magnanime sulla naturalizzazione ha fatto sì che oggi gli immigrati (nati in Francia e all'estero) siano circa 8 milioni, vale a dire il 14 % della popolazione totale. Poiché un terzo della popolazione francese è rappresentata da immigrati oppure da figli o nipoti di immigrati, la Francia rappresenta, insieme alla Germania, uno dei più importanti Paesi di immigrazione d'Europa. La Francia presenta un numero maggiore di stranieri nati all'estero rispetto alla Germania. Negli ultimi anni, la Germania ha tuttavia accolto in misura relativa ed assoluta un numero maggiore di immigrati rispetto alla Francia.

Nel corso degli ultimi decenni, l'atteggiamento tradizionalmente positivo rispetto alle immigrazioni è stato messo in discussione in Francia. Tale fatto è da ricondurre a fattori diversi. La legge del 1945, che prevedeva paragrafi di immigrazione formulati positivamente e garantiva diritti speciali agli immigrati, venne modificata nel 1974 in seguito alla crisi petrolifera e alla conseguente recessione. Nello stesso anno venne bloccata l'accettazione di manodopera straniera e l'immigrazione venne limitata ai familiari stretti (con un temporaneo blocco di un anno) e venne promosso il rimpatrio.

Questo cambiamento di politica determinò un maggior numero di entrate illegali nel Paese, in particolare dal Nordafrica.

Nel 1981 vennero quindi deliberate alcune riforme, tutte atte a migliorare, da un lato, i diritti degli immigrati con soggiorno indeterminato e, dall'altro, per poter procedere in modo più severo contro l'immigrazione illegale. Il numero degli stranieri illegali sul mercato del lavoro francese venne stimato intorno ai 400.000 lavoratori. Nell'estate del 1981 venne attuato un programma di regolarizzazione. Le autorità registrarono quindi all'incirca 150.000 stranieri senza permesso di soggiorno e a 131.000 di questi vennero concessi permessi. In seguito a tale programma venne varata una legge che prevedeva provvedimenti contro i datori di lavoro che assumevano lavoratori illegali.

L'immigrazione illegale continuò, ma aumentò anche il numero di richiedenti asilo entrati legalmente nel Paese. Il numero di richiedenti asilo aumentò da 15.000 all'inizio degli anni '80 ad una cifra record di 60.000 nel 1989.

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
15.900	25.800	23.400	24.800	31.600	60.000	56.000	46.500	27.500	26.500

In seguito all'immigrazione illegale e al crescente numero di richiedenti asilo alla metà degli anni '80, la questione dell'immigrazione riveste un ruolo decisivo per la politica francese. Nel confronto internazionale l'immigrazione lorda annua ufficiale in Francia non risulta tuttavia particolarmente elevata nel corso degli ultimi dieci anni. L'immigrazione annua è aumentata a circa 80.000 – 150.000 presenze (inclusi i richiedenti asilo). Il sovraccarico del sistema di asilo ha portato ad alcune riforme nel 1991. Grossi mezzi finanziari, materiali e di personale sono stati forniti alle autorità di asilo (OFPRA) che sottostanno al Ministero degli Esteri. Ai richiedenti asilo non è stato riconosciuto il diritto al lavoro, la lista dei visti è stata ampliata, l'identificazione tramite impronte digitali intensificata, i controlli alla frontiera rafforzati e sono stati definiti provvedimenti contro i datori di lavoro che assumono stranieri illegali.

Subito dopo il cambio di Governo nel 1993, il Ministro degli Interni presentò un «pacchetto immigrazione zero», che venne approvato dal Parlamento. Il pacchetto era discutibile a livello costituzionale, in quanto il Consiglio costituzionale aveva dichiarato anticostituzionali parti degli emendamenti di legge approvati. In particolare, perché il paragrafo relativo all'asilo contenuto nella Costituzione del 1958, che aveva le proprie radici nella Rivoluzione Francese del 1789 e che affermava che «ogni persona perseguitata a causa del suo impegno a favore della libertà ha diritto di asilo nella Repubblica», contraddiceva il principio del Paese di primo asilo.

Nell'autunno del 1993 si aprì così una discussione in merito, già come era successo in Germania, per decidere se la Costituzione dovesse essere modificata, al fine di consentire

alla Francia di sottoscrivere gli accordi di Schengen e di Dublino. Nel novembre del 1993 il Parlamento francese raggiunse un compromesso su tale questione: il paragrafo generale sull'asilo rimase invariato nella Costituzione, ma vennero introdotte nuove leggi che prendevano in considerazione il principio del Paese di primo asilo, come previsto negli accordi di Schengen e di Dublino.

Inoltre, il nuovo pacchetto prevedeva regolamentazioni più severe in riferimento al ricongiungimento familiare. Il tempo di attesa di un immigrato per portare un parente stretto nel Paese, venne prolungato da un anno a due. Venne reso più severo anche l'obbligo di sovvenzionamento finanziario dei parenti prossimi e venne introdotta anche una serie di altri provvedimenti.

Germania

Sin dall'inizio il denominatore comune della politica di immigrazione del dopoguerra adottata dalla Germania e anche da tutti gli altri Stati limitrofi dell'Europa occidentale era il fabbisogno di manodopera straniera. Anche se la Germania dispose nel 1973 un blocco generale per l'entrata di manodopera straniera, l'ingresso nel Paese venne ugualmente concesso ad un determinato numero annuo di lavoratori stranieri. In seguito al blocco del 1973, la principale percentuale di immigrati era tuttavia rappresentata dai familiari dei lavoratori, dai richiedenti asilo e dalle persone di origine tedesca precedentemente immigrate, provenienti da diversi Stati dell'Europa orientale. Con l'immigrazione di queste quattro categorie, la Germania divenne il più importante Paese di immigrazione d'Europa, nonostante questo Paese non si consideri ufficialmente tale.

In Germania sono attualmente registrati circa 6,9 milioni di immigrati stranieri (di cui 1,9 milioni provenienti dalla Turchia, più di 1,2 milioni dalla ex Jugoslavia, 0,56 milioni dall'Italia e 0,3 milioni dalla Grecia). Oltre la metà degli stranieri vive già da più di 10 anni in Germania. Le leggi di naturalizzazione tedesche sono piuttosto severe, solo all'incirca 900.000 immigrati hanno perciò ottenuto la cittadinanza tedesca.

La prima ondata di immigrazione si registrò in Germania subito dopo la fine della II guerra mondiale. Tra il 1945 e il 1950 arrivarono in Germania complessivamente 8,3 milioni di persone, perlopiù di origine tedesca.

All'inizio degli anni '60, l'economia della Germania occidentale era in espansione e la costruzione del muro di Berlino causò difficoltà nell'approvvigionamento di manodopera. In seguito vennero stipulati accordi bilaterali per i lavoratori stranieri con quasi tutti i Paesi dell'Europa meridionale. La maggioranza dei reclutamenti di lavoratori stranieri venne effettuata negli anni compresi tra il 1968 e il 1972, in seguito ai quali la manodopera straniera in



Germania crebbe da 1,0 a 2,6 milioni (un aumento della percentuale di stranieri dal 5 % al 12 % sul numero totale di lavoratori). Nel 1973, anno dell'introduzione delle restrizioni per l'immigrazione, in Germania erano già presenti quattro milioni di stranieri. I provvedimenti restrittivi furono il risultato di una lunga discussione sulle conseguenze negative dell'immigrazione di lavoratori stranieri. In tale contesto divenne chiaro che l'immigrazione dei familiari comportava rilevanti costi supplementari per l'assistenza sociale e la formazione. Inoltre venne anche asserito che il reclutamento di lavoratori stranieri causava ritardi nell'urgente ristrutturazione dell'industria tedesca e, di conseguenza, un indebolimento della competitività tedesca. Infine si avvertì anche una certa opposizione dei cittadini tedeschi nei confronti degli stranieri.

I conseguenti provvedimenti introdotti nel 1973 prevedevano imposte speciali per i datori di lavoro che assumevano stranieri, nonché limitazioni per i loro familiari ad entrare nel mondo del lavoro. I familiari potevano essere assunti soltanto dopo un periodo di attesa di due anni. Inoltre si decise che le città con una percentuale di stranieri superiore al 12 % erano da considerarsi «sature». Infine, agli stranieri disoccupati vennero offerte ampie sovvenzioni per il rimpatrio. Tutti questi provvedimenti ebbero tuttavia un effetto minimo sulla successiva immigrazione di stranieri, principalmente perché le famiglie continuarono a ricongiungersi.

Si delineò inoltre un nuovo fenomeno relativo ai lavoratori stranieri turchi: molti dei turchi che soggiornavano illegalmente nel Paese tendevano a sfruttare il sistema di asilo soltanto per ottenere un soggiorno permanente. Il numero di richiedenti fu perciò particolarmente elevato nel 1980 e nel 1981. Questo comportò l'introduzione dell'obbligo del visto e di altre misure di controllo speciali per i cittadini turchi. Di conseguenza, diminuì il numero di richiedenti asilo, anche se per un breve periodo. Dal 1983 il numero di richiedenti aumentò costantemente e raggiunse il suo massimo nel 1992 con 438.000 domande. In seguito al nuovo pacchetto di leggi del 1993 si registrò di nuovo una diminuzione.

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
35.300	73.900	99.700	57.400	103.100	121.000	193.000	256.000	438.200	322.600

Come in Austria, i mutamenti intercorsi nell'Europa centrale ed orientale ebbero un'influenza determinante sull'entità e sulla composizione dei flussi migratori diretti in Germania. Nei tardi anni '80 il 40% dei richiedenti asilo proveniva dai Paesi dell'Europa centrale ed orientale; e gli «Übersiedler», ossia persone originarie della Germania orientale che riuscirono a trasferirsi nella Germania occidentale, raggiunsero un numero compreso tra 20.000 e 30.000 all'anno. Nel 1988 il loro numero salì a 40.000 e, fino alla caduta del muro di Berlino nell'ottobre del 1989, nella Germania occidentale immigrarono 340.000 cittadini della Germania orientale. Il numero di «Aussiedler», ossia persone di origine tedesca provenienti dall'Europa centrale ed orientale aventi il diritto costituzionale di entrare in Germania, aumentò da 78.000 nel 1987 a 203.000 nel 1988, a 377.000 nel 1989 e a 400.000 nel 1990. Anche l'immigrazione illegale da e attraverso la confinante Polonia registrò un costante aumento a partire dal 1990.

Tale sviluppo comportò l'introduzione di numerosi provvedimenti atti a disciplinare meglio le immigrazioni. Per gli «Aussiedler», nel 1993 venne varata una nuova legge, in cui veniva fissato un limite di immigrazioni massimo annuo. Potevano essere ammessi soltanto 225.000 «Aussiedler» all'anno, gli altri dovevano essere registrati nel Paese di origine sulla lista di attesa di immigrazione (attualmente all'incirca 750.000 domande). Vennero inoltre ridotte le sovvenzioni sociali destinate agli «Aussiedler». Nel 1993 il numero di questa categoria di immigrati diminuì raggiungendo all'incirca le 240.000 presenze. Contemporaneamente nei Paesi di origine, in particolare nella Federazione Russa, vennero intrapresi passi intesi a migliorare le condizioni di vita della minoranza tedesca ivi residente. Nel 1992 gli stanziamenti tedeschi destinati a tale scopo si aggirarono sui 180 milioni di marchi tedeschi, nel 1993 sui 250 milioni.

In alternativa alla migrazione disordinata, la Germania offrì opportunità di lavoro a tempo determinato per lavoratori originari della Germania centrale ed orientale. Tali programmi prevedevano posti per lavoratori stranieri (all'incirca 4.000 nel 1992), lavoratori stagionali (all'incirca 210.000 nel 1992), persone assunte da subimprese straniere (circa 130.000) e frontalieri (all'incirca 12.000, principalmente cechi). Lo sviluppo di questi programmi era

molto dinamico e portò ad un'ulteriore discussione sui rischi connessi con il permesso permanente dei lavoratori stranieri, originariamente concesso solo a tempo determinato.

Negli ultimi anni la questione centrale della politica di migrazione dell'intera Germania è stata quella dell'asilo. La base del sistema di asilo tedesco del periodo del dopoguerra è definita nel Paragrafo 16 della Costituzione del 1949, in cui si dice testualmente «i perseguitati politici godono del diritto di asilo». Le procedure di asilo tedesche sono estremamente accurate e i ricorsi contro decisioni negative vengono giudicati presso tribunali diversi, con la Corte costituzionale federale quale massima istanza. Fino a quando il numero di richiedenti non ha superato le 5.000 richieste all'anno, il sistema ha funzionato perfettamente. Ma quando il numero delle richieste di asilo ha superato le 100.000 all'anno, è stato raggiunto il limite massimo del sistema. Questa situazione comportò diverse iniziative volte all'emendamento del Paragrafo 16. La discussione si concluse soltanto nel maggio del 1993, quando il Bundestag giunse ad un compromesso: il Paragrafo 16 rimase invariato, ma venne introdotto un Sottoparagrafo 16a che definiva certe limitazioni in riferimento a quanto stabilito nel Paragrafo 16. Il nuovo regolamento legislativo entrò in vigore nel luglio del 1993.

Il nuovo paragrafo afferma che una persona che immigra in Germania attraverso un altro Paese UE o un Paese in cui vengono osservate la Convenzione di Ginevra del 1951 e la Convenzione Europea sui diritti dell'uomo non ha alcun diritto di asilo in Germania. Tutti i Paesi UE e tutti i Paesi EFTA, come anche la Polonia e la Repubblica Ceca, vengono considerati Paesi terzi sicuri. Il nuovo regolamento legislativo ha introdotto anche il concetto di Paese di origine fondamentalmente sicuro. Le richieste di asilo di cittadini di questi Paesi devono essere considerate in linea generale palesemente infondate e trovare considerazione soltanto in circostanze particolari. Conformemente alla nuova legge, i seguenti Paesi sono considerati Paesi di origine sicuri: Bulgaria, Gambia, Ghana, Polonia, Romania, Senegal, Slovacchia, Repubblica Ceca e Ungheria.

Sono state introdotte anche alcune altre riforme al fine di migliorare il controllo dei flussi di asilo. Tra queste anche l'aumento del personale dell'Ufficio federale per il riconoscimento di rifugiati stranieri che rappresenta la prima istanza per le domande dei rifugiati. Tale ufficio ha la propria sede a Norimberga (Zirndorf). Il personale venne aumentato da 350 addetti nel 1985 a 5.500 nel 1993 (inclusi i nuovi distaccamenti esterni). L'evasione in prima istanza venne decentralizzata, così come il centro di registrazione dei richiedenti asilo. Dal gennaio 1993 vengono prese le impronte digitali di tutti i richiedenti asilo senza documenti e, se arrivano in aereo, non possono lasciare l'aeroporto per le prime tre settimane.

Anche la procedura della seconda istanza è stata razionalizzata. Inoltre, sono stati stipulati anche accordi di rimpatrio con la Polonia e la Svizzera. Le relative trattative con la Repubblica Ceca sono attualmente in corso. In seguito a tutti questi provvedimenti il numero dei nuovi richiedenti asilo si è notevolmente ridotto. Nel 1993 hanno richiesto asilo in totale 323.000 persone, ma soltanto 36.000 nel primo trimestre del 1994.

Gran Bretagna

La politica di immigrazione della Gran Bretagna è di natura piuttosto pragmatica e il controllo alle frontiere è agevolato dallo stato insulare del Paese.

Le frontiere libere in Irlanda sono già da lungo tempo una realtà. Fino al momento del varo della legge sull'immigrazione del Commonwealth nel 1962, tutti i cittadini del Commonwealth potevano immigrare liberamente nel Regno Unito. La legge del 1971 trattava i cittadini del Commonwealth principalmente da stranieri per quanto concerneva il controllo dell'immigrazione.

L'attuale politica di immigrazione della Gran Bretagna ha assunto un carattere restrittivo. In un rapporto del Governo del 1993 si afferma che obiettivo della politica di immigrazione è ridurre drasticamente il numero degli immigrati in cerca di un soggiorno permanente e un posto di lavoro nella Gran Bretagna, identificare gli stranieri illegali presenti e rimandarli nel loro Paese di origine. Da tali restrizioni sono esclusi turisti a tutti gli effetti, studenti, cittadini dell'SEE, coniugi, bambini e rifugiati.

Oltre 3,5 milioni (6,2 %) della popolazione della Gran Bretagna sono nati all'estero. I cittadini dell'UE (un terzo sono irlandesi) rappresentano un terzo delle persone nate all'estero, e un altro terzo sono cittadini indiani e pakistani. A partire dai tardi anni '70 il numero di immigrati è diminuito del 20 %, soprattutto a causa delle restrizioni all'immigrazione emanate nel 1980. Negli ultimi anni l'immigrazione è leggermente aumentata, fino ad raggiungere le 55.500 presenze nel 1993. Rispetto al numero complessivo della sua popolazione, la Gran Bretagna registra un'immigrazione piuttosto ridotta. I ricongiungimenti familiari raggiungono all'incirca il 70 % dell'immigrazione totale in Gran Bretagna. Il 50 % dei nuovi immigrati provengono dal Commonwealth.

La legge sull'immigrazione del 1988 riguarda principalmente l'immigrazione illegale e consente a tale riguardo la possibilità di applicare disposizioni più severe.

Dopo i ridotti flussi di asilo (ca. 5.000 all'anno), nel 1991 si è registrato un improvviso aumento con 67.000 richiedenti. In seguito all'adozione di adeguati provvedimenti, il numero si è ridotto a 32.000 nel 1992 e a 28.500 nel 1993.

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
5.700	5.900	5.700	16.800	38.200	67.000	32.000	28.500

L'aumento registrato nel corso degli anni 1990 e 1991 e il fatto che il 70 % dei richiedenti asilo entravano in Gran Bretagna senza documenti o con documenti falsi ha determinato la revisione su vasta scala dell'intero sistema di asilo. Le procedure di asilo sono state ridotte

con considerevoli incrementi del personale e una nuova legge approvata nel 1993 prevede sanzioni contro le imprese di trasporto che facilitano l'ingresso di richiedenti asilo senza documenti validi.

Inoltre, questa legge ha determinato anche la possibilità dell'introduzione di visti di transito, procedure amministrative rapide per richieste di asilo chiaramente infondate e l'identificazione con impronte digitali per tutti i richiedenti. La nuova legge prevede anche il diritto di appello nell'ambito della Gran Bretagna.

Norvegia

Le prime leggi sugli stranieri sono state approvate in Norvegia nel 1927, nello stesso periodo in cui tali leggi venivano emanate in alcuni Paesi europei. La legislazione venne modificata nel 1956 con l'obiettivo di mantenere un miglior controllo sull'ingresso di manodopera non nordica. In quel periodo vivevano in Norvegia circa 25.000 stranieri, provenienti principalmente da altri Stati nordici.

Fino all'inizio degli anni '70, ad ogni cittadino non nordico, a cui veniva offerto lavoro in Norvegia, veniva concesso in modo più o meno automatico anche un permesso di lavoro a tempo determinato. L'aumento dell'immigrazione spontanea di persone in cerca di lavoro, soprattutto provenienti da Pakistan, India e Turchia, determinò nel 1971 una revisione della politica di immigrazione. Tale revisione introdusse, quale criterio essenziale per l'accettazione di manodopera straniera, la possibilità di ammissione in Norvegia. In seguito alla recessione economica del 1974, il Governo propose il blocco di un anno per il rilascio dei permessi di lavoro ad immigrati non nordici appena arrivati. Tale regolamento entrò in vigore nel febbraio del 1975, venne integrato nel 1981 da alcune aggiunte ed è valido tutt'oggi.

Soltanto in via eccezionale vennero concessi permessi di lavoro a determinata manodopera specializzata non nordica, al personale richiesto dall'industria petrolifera e a stranieri ai quali era stato riconosciuto lo statuto di rifugiato oppure che avevano ottenuto il permesso di soggiorno per altre ragioni. L'introduzione di un blocco delle immigrazioni nel 1975 determinò un ingresso stabile annuo pari a 12.000-14.000 persone provenienti da Paesi non nordici, di cui all'incirca la metà venne integrata nel mondo del lavoro.

Dall'inizio degli anni '50, il numero di stranieri in Norvegia si è quadruplicato. Il numero è salito oggi a 150.000 presenze (vale a dire il 3,5 % della popolazione totale), di cui 113.000 sono originari di Stati non nordici. Dalla metà degli anni '70, in Norvegia viene attuata un'attiva politica di integrazione per rifugiati, analogamente a quanto avviene in Svezia.

Come in Svezia e in Danimarca, il numero di richiedenti asilo è aumentato anche in Norvegia a partire dalla metà degli anni '80. Nel 1993 si è registrato la cifra record pari a circa 13.000 persone.

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
150	300	800	2.700	8.600	6.600	4.400	4.000	4.600	5.200	12.900

L'aumento dei richiedenti asilo registrato alla metà degli anni '80 determinò l'esigenza di ampie riforme. Un sistema per la sistemazione locale di richiedenti asilo venne introdotto già all'inizio degli anni '80. La gestione complessiva di questioni relative agli stranieri, ai rifugiati e all'integrazione venne riformulata nel 1988: una parte di tale ristrutturazione era rappresentata dall'istituzione dell'Ufficio immigrazione (UDI) nel Ministero per l'amministrazione comunale e il lavoro. Il Ministero di Giustizia continuò ad essere competente della legislazione sugli stranieri. L'Ufficio immigrazione conta attualmente 315 collaboratori.

Nella primavera del 1987 venne presentata al Parlamento una proposta di legge con direttive per la futura politica di immigrazione e nel 1991 entrò in vigore una nuova legge sugli stra-



nieri. Le modifiche determinarono un controllo più intenso dell'immigrazione e una riforma per una più rapida evasione delle domande di asilo (con un traguardo di evasione prefissato di 3-4 mesi in prima istanza), nonché un'applicazione più severa del principio del Paese di primo asilo e determinati adeguamenti della politica dei visti.

Contemporaneamente venne aumentato il contingente annuo per il trasferimento regolare di rifugiati in Norvegia (da 700 nel 1986 a 1.000 nel 1992). L'accento venne posto sul più intenso impegno norvegese per una collaborazione internazionale atta a prevenire le cause di migrazioni di rifugiati.

Nel 1992 vennero introdotti provvedimenti per un migliore controllo dei richiedenti asilo, tra cui una più facile identificazione mediante impronte digitali o altri metodi. Inoltre, nel gennaio 1994 è entrato in vigore un nuovo ordinamento per gli stranieri, che concede ai cittadini dell'Unione europea il libero ingresso, in conformità con l'accordo SEE.

Le diverse relazioni di gruppi di lavoro interministeriali proposero nel 1993 un ulteriore sviluppo della politica di rifugiati per la Norvegia. In un rapporto è contenuta una proposta sulla successiva politica dei rifugiati, inclusi i provvedimenti nei Paesi d'origine. Un altro rapporto proponeva alla Norvegia di integrare il concetto della concessione di protezione a tempo determinato nelle sue leggi di asilo. Il Governo sta attualmente prendendo in esame tali rapporti.

Paesi Bassi

La politica di immigrazione dei Paesi Bassi è molto diversificata e difficile da descrivere in breve.

I Paesi Bassi sono sempre stati una potenza coloniale e il passato coloniale di questo Paese ha fortemente contraddistinto la struttura dell'immigrazione. Degli 1,2 milioni di immigrati nati all'estero che vivono in Olanda, quasi il 40 % proviene dalle ex colonie olandesi dell'Indonesia e del Suriname e dagli ex territori olandesi dei Caraibi. Contemporaneamente, però, l'Olanda ha accolto nel Paese anche lavoratori stranieri, provenienti principalmente dalla Turchia e dal Marocco. Un gran numero di manodopera specializzata straniera proviene dagli altri Paesi dell'UE.

Il gruppo più consistente di immigrati dalle ex colonie proviene dal Suriname. Sono quasi 263.000, la gran parte dei quali ha la cittadinanza olandese. La maggioranza è arrivata tra il 1975 (quando il Suriname ha dichiarato la propria indipendenza) e il 1980 (quando ebbe termine il diritto generale di immigrazione per i nativi del Suriname). Vi erano anche circa 90.000 immigrati dalle Antille Olandesi. Molti immigrati, originari delle ex colonie, incontrarono difficoltà nell'integrarsi nel mondo del lavoro. Il tasso di disoccupazione per gli immigrati del Suriname si aggira sul 20 %.

Nel Paese vivono complessivamente 779.000 cittadini stranieri (turchi e marocchini raggiungono circa il 50 %), pari al 5 % della popolazione. Nel 1993 l'immigrazione lorda di stranieri si aggirava sulle 88.000 presenze, cifra che comprende 8.000 cittadini turchi e 6.000 cittadini del Suriname. Nel 1990 immigrarono circa 4.000 cittadini olandesi nativi delle Antille. I Paesi Bassi sono uno dei pochi Paesi che hanno incluso sin dall'inizio i richiedenti asilo nelle statistiche di immigrazione. Dal 1994 tale categoria non viene tuttavia più inserita automaticamente nelle statistiche di immigrazione.

Le leggi sull'immigrazione, che in linea di massima sono in vigore ancora oggi, risalgono al 1965. Tre ministeri sono tradizionalmente competenti per l'applicazione della politica di immigrazione: il Ministero di Giustizia (per la politica di asilo e degli stranieri), il Ministero degli Esteri e il Ministero degli Affari Sociali (per la sistemazione dei richiedenti asilo). L'influenza del Ministero degli Esteri sulle questioni di asilo è diminuita con la riforma amministrativa introdotta nel 1992. Il Ministero degli Interni è competente per l'attiva politica olandese delle minoranze (del 1983), che mira a rafforzare i diritti culturali degli immigrati e delle minoranze etniche. Nei Paesi Bassi il Ministro per l'aiuto allo sviluppo riveste per tradizione un ruolo importante nella formulazione e nell'attuazione della politica di rimpatrio.

Negli ultimi anni la politica di rimpatrio è stata riapplicata attuando determinati programmi, ad es. un programma di rimpatrio speciale per immigrati in pensione originari della Turchia e del Marocco, realizzato dal Ministero degli Affari Sociali.

Vista la posizione geografica e l'elevato standard di vita dei Paesi Bassi, l'immigrazione illegale è fortemente aumentata negli ultimi decenni. Due revisioni della situazione illegale di immigrazione sono state eseguite nel 1975 (in cui sono stati concessi 10.400 permessi di soggiorno) e nel 1982. Nella seconda metà degli anni '80 l'immigrazione irregolare ha sempre più assunto la forma di un'immigrazione di asilo. Negli ultimi anni una gran parte dei richiedenti asilo proveniva dai Paesi confinanti, in particolare dalla Germania. La problematica dell'asilo è stata per molti anni un importante argomento di discussione della politica interna olandese.

Il numero di richiedenti asilo ha continuato ad aumentare dal 1984 al 1987, sono quindi state introdotte restrizioni, in seguito a cui il numero dei richiedenti ha cominciato a diminuire. Ciononostante, si è di nuovo verificato un aumento che nel 1991 ha richiesto l'adozione di nuovi provvedimenti. Nonostante le diverse misure intraprese, nel 1993 si è registrato per la terza volta un nuovo aumento con una cifra record di 35.400 richiedenti.

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
2.600	5.700	5.900	13.500	7.500	14.000	21.200	21.500	20.300	35.400

Nel 1992 venne attuata una riforma amministrativa per semplificare l'ammissione dei richiedenti asilo. Tutti i richiedenti vennero sistemati in 13 centri d'asilo, unici uffici in cui si possono

consegnare le domande d'asilo. Di conseguenza il tempo di elaborazione in prima istanza venne ridotto ad un mese. Nelle vicinanze del territorio di transito dell'aeroporto di Amsterdam (Schipol) venne istituito un centro di asilo per richiedenti la cui domanda risulta essere palesemente infondata.

In precedenza esistevano nei Paesi Bassi, come ancora in Germania, tre istanze per la concessione dell'asilo. Il ricorso contro la sentenza di prima istanza veniva deciso dal Ministero di Giustizia. In seguito ad esito negativo in seconda istanza, il richiedente asilo aveva ancora il diritto di rivolgersi ad un tribunale amministrativo speciale (Raad van State). Il nuovo sistema riduce tuttavia le possibilità di ricorso a sole due istanze. Nel 1994 venne costituita un'autorità speciale nell'ambito del Ministero di Giustizia, competente anche per le decisioni di prima istanza, il Servizio di immigrazione e naturalizzazione (INS). Inoltre venne istituita di lì a breve anche un'autorità di ricorso speciale per le decisioni di asilo.

Con riguardo all'applicazione degli accordi di Schengen e di Dublino, l'intero sistema olandese per la concessione di asilo è stato riformato di recente. Nel dicembre 1993 il Parlamento olandese decise una revisione parziale delle leggi sugli stranieri del 1965. Le autorità sono ora in grado di evadere in tempi più brevi le richieste infondate ed è possibile rifiutare l'ammissione a richiedenti asilo con documenti di identità falsi e a quelli immigrati da Paesi terzi sicuri. I Paesi Bassi sono quindi in procinto di varare leggi in cui sono contenuti i parametri dei Paesi terzi sicuri e del Paese di origine sicuro, come nelle leggi tedesche. Il Parlamento non ha tuttavia ancora deliberato in merito a tali emendamenti.

Il significativo incremento di richiedenti asilo* alla fine del 1993* e all'inizio del 1994 (all'incirca 26.000 già nel primo semestre) ha spinto il Governo olandese ad implementare ulteriori provvedimenti per poter controllare meglio i flussi migratori. Oltre all'introduzione del concetto di Paese terzo sicuro, ai richiedenti asilo è stato negato per legge anche il diritto di entrare in merito alle loro domande di asilo, qualora queste vengano presentate senza i necessari documenti. Sono state intraprese anche altre misure radicali che risultano essere indispensabili in seguito al drastico afflusso.

Svezia

La Svezia è stato un Paese di emigrazione fino all'inizio degli anni '30. La maggior parte delle persone immigrate durante gli anni '30 erano cittadini svedesi di ritorno dagli Stati Uniti. Le immigrazioni di cittadini non svedesi si intensificarono soltanto nel periodo della II guerra mondiale. Alla fine della guerra, in Svezia erano presenti 200.000 profughi, la maggioranza dei quali abbandonò in seguito il Paese.

Negli anni '50 e '60 predominò l'immigrazione di lavoratori stranieri, particolarmente favorita dall'accordo sul mercato del lavoro comune scandinavo del 1954. L'immigrazione netta, che

ammontava a circa 100.000 nel 1950, raddoppiò nel 1960 raggiungendo le 235.000 presenze, di cui circa i due terzi provenivano da altri Stati nordici. Nel 1970 l'immigrazione dei lavoratori stranieri raggiunse il suo apice con un'immigrazione lorda di oltre 73.000 persone. L'immigrazione da altri Paesi nordici, in particolare dalla Finlandia, raggiunse in quel periodo il suo massimo.

Durante la seconda metà degli anni '70, il numero delle immigrazioni dagli Stati nordici fu per la prima volta inferiore a quello dei Paesi non nordici. Il blocco all'immigrazione dei cittadini non nordici istituito all'inizio degli anni '70 ebbe effetti minimi sull'immigrazione complessiva a causa dell'aumento dei ricongiungimenti familiari e dell'immigrazione di rifugiati. Nel 1985 la quota di immigrati extraeuropei fu per la prima volta maggiore a quella di immigrati europei.

Nel 1992 vivevano in Svezia circa 835.000 persone nate all'estero, vale a dire quasi il 10 % della popolazione. La Svezia ha adottato a partire dagli anni '70 una politica di naturalizzazione liberale, circa 430.000 immigrati hanno ottenuto la cittadinanza svedese.

L'immigrazione in Svezia negli ultimi anni è essenzialmente il risultato dei flussi spontanei dei rifugiati e dei successivi ricongiungimenti familiari. Dei 237.800 permessi di soggiorno, concessi tra il 1984 e il 1992, il 93 % riguarda i richiedenti asilo e i loro familiari arrivati nel Paese. Durante la seconda metà del 1989 si registrò all'incirca lo stesso numero di richiedenti dell'intero 1988. Nel dicembre del 1989 il Governo decise di sospendere temporaneamente il diritto di asilo per «rifugiati de-facto con necessità di protezione minime». Il Governo eletto nell'estate del 1991 annullò nuovamente tale delibera e l'immigrazione di asilo aumentò di nuovo sensibilmente, in particolare nel 1992, quando si registrò la cifra record di 84.000 richiedenti asilo, l'83 % di cui proveniva dalla ex Jugoslavia, soprattutto dal Kosovo. Come mostra la seguente tabella, il numero di richiedenti diminuì nel 1993, principalmente in seguito all'efficace politica di respingimento e di rimpatrio applicata per i richiedenti asilo originari del Kosovo.

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
14.500	14.600	18.100	19.600	32.000	29.000	27.300	83.200	37.600

La forte crescita di richiedenti asilo ha reso necessaria l'adozione di alcune misure restrittive. L'obbligo di visto è stato introdotto nell'autunno del 1992 per cittadini serbi, montenegrini e macedoni, nell'autunno del 1993 anche per i cittadini della Bosnia-Erzegovina. Fino ad ora queste decisioni negative per gli albanesi del Kosovo (circa 50.000 immigrati) hanno determinato il rimpatrio di 20.000 persone. In linea generale la maggior parte dei richiedenti asilo originari della Bosnia-Erzegovina hanno tuttavia ottenuto, in base ad una delibera speciale del Governo, un permesso di soggiorno permanente (ne hanno usufruito oltre 40.000 cittadini della Bosnia-Erzegovina). In seguito ad una delibera del Governo (del maggio 1994) si

prevede inoltre che il permesso di soggiorno permanente sarà concesso a 20.000 albanesi del Kosovo (principalmente famiglie con bambini).

Alcune misure legali ed amministrative sono state adottate in seguito al crescente flusso di asilo. Nel 1989 è entrata in vigore una nuova legge sugli stranieri. Uno degli obiettivi di questa legge era snellire le procedure di asilo. Nel 1989 venne inoltre decentralizzata la procedura per le domande di asilo e la sistemazione dei richiedenti tramite una ripartizione regionale delle competenze dell'Ufficio di immigrazione svedese (SIV), che svolge la sua attività dal 1969. Il personale, composto da 4.300 dipendenti, è responsabile delle decisioni di asilo di prima istanza, della sistemazione di richiedenti asilo e, in generale, dell'integrazione degli immigrati. Fino al 1991 il Governo rappresentava l'istanza di appello; ma a causa del gran numero di ricorsi nel 1992 venne istituita un'autorità speciale (Utlänningsnämnden).

Nell'autunno del 1993 il Governo presentò una proposta sul sistema di protezione a tempo determinato e più precisamente per le persone che avevano lasciato il loro Paese in seguito a una guerra civile. La proposta venne accettata dal Parlamento nella primavera del 1994. La protezione a tempo determinato si estende a due periodi della durata di 6 mesi ciascuno e determina infine la concessione di un permesso di soggiorno, se nel Paese di origine la situazione non è migliorata.

La Svizzera a confronto con altri Paesi

La Svizzera può contare su una lunga tradizione per quanto concerne l'immigrazione. Già prima della prima guerra mondiale lavorava e abitava in Svizzera un numero rilevante di lavoratori stranieri: un anno prima dello scoppio della prima guerra mondiale, il 16 per cento della popolazione era costituito da stranieri. Poiché lo ritenne necessario per lo sviluppo dell'economia e del turismo, la Svizzera fece ricorso negli anni Cinquanta a lavoratori provenienti dall'Europa meridionale. Lo statuto speciale dello stagionale che permetteva di occupare un numero importante di forze lavorative straniere per periodi susseguentisi di lavoro s'era così stabilito. I lavoratori stagionali sono attualmente impiegati per un periodo di nove mesi, mentre la famiglia resta nel Paese d'origine. Dopo un determinato numero di periodi lavorativi di nove mesi, lo statuto dello stagionale può essere trasformato in un regolare rapporto annuale di lavoro e, in tale contesto, il lavoratore straniero ottiene il diritto al ricongiungimento familiare.

Nei tardi anni Sessanta lo statuto di stagionale fu all'origine di un forte incremento dell'immigrazione e, in seguito, a un atteggiamento distanziato di certe parti della popolazione svizzera nei confronti degli stranieri. Nell'anno 1970 ci fu quindi una votazione popolare sul numero massimo degli stranieri che con un permesso di dimora potevano restare nel Paese. La discussione che proseguì oltre gli anni Settanta portò poi a un'intesa politica sulla presenza

tollerata, in Svizzera, di stranieri per un numero globale di un milione circa. Nell'anno 1993, questa cifra ammontava però già a 1'260'000 (esclusi funzionari internazionali, stagionali e richiedenti l'asilo), corrispondente a una porzione di 18,1% della popolazione totale. Ne consegue che la Svizzera, dopo il Lussemburgo, è il Paese che conta la maggiore quota di stranieri in Europa. La percentuale degli stranieri in Svizzera risulta molto alta anche nel confronto mondiale. All'inizio del 1991, il 25% di tutte le forze lavorative di Svizzera (860'000 persone) era costituito da stranieri; di questi, l'83% proveniva dagli Stati dell'UE e dell'AELS. Occorre poi anche ricordare che nel corso degli ultimi anni, almeno 400'000 persone hanno ottenuto la cittadinanza svizzera.

La maggior parte della popolazione straniera proviene dall'Italia. I gruppi più importanti fra quelli che seguono sono cittadini della ex Jugoslavia (circa 232'000 persone), del Portogallo con 121'000 persone nonché cittadini turchi (circa 75'000 persone). Nel confronto europeo l'immigrazione annuale netta è alta: nell'anno 1993 ammontava a 46'400 persone.

Questa immigrazione annuale netta è la conseguenza del ricongiungimento familiare, della trasformazione dello statuto stagionale in statuto annuale dei lavoratori e del costante aumento del numero dei rifugiati (gli attuali 19'500 richiedenti l'asilo i cui casi sono ancora irrisolti non sono compresi nella statistica). Nell'anno 1993 l'immigrazione lorda in Svizzera è stata di circa 135'000 persone.

Un importante fattore della discussione in merito all'effettivo massimo degli stranieri in Svizzera è stato il crescente numero dei richiedenti l'asilo. Come indica la tabella che segue, vi è stato un aumento rilevante di richiedenti l'asilo fino al 1991, anno in cui furono introdotte diverse misure atte a migliorare il sistema dell'asilo. Fece seguito una forte riduzione del numero dei richiedenti l'asilo che cominciò però a risalire nel 1993, per poi ricadere, nel 1994, allo stato del 1988.

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
8'600	10'900	16'700	24'500	36'000	41'600	18'100	24'800	16'100

Le osservazioni fatte finora indicano chiaramente la grande importanza dell'immigrazione in Svizzera e la relativa implicazione sulla politica interna ed esterna del Paese. Il crescente numero di stranieri per rapporto a una popolazione indigena relativamente modesta nonché gli effetti ecologici della crescente popolazione globale svizzera come conseguenza dell'immigrazione («la sostenibilità») è oggetto di sempre maggiori discussioni. Nei tardi anni Ottanta fu quindi presa la prima iniziativa per una politica d'immigrazione svizzera a più lunga scadenza che trovò sfogo in un rapporto redatto dal Consiglio federale, approvato in seguito dal Parlamento nel 1991. Sulla falsariga di questo rapporto, la politica in materia d'immigrazione e asilo nonché le misure per la riduzione delle cause che soprassedono la migrazione sono da intendere come un tutt'uno. Occorre inoltre avviare sforzi più rilevanti allo scopo di

attuare una migliore vigilanza dell'immigrazione illegale e contro l'abuso del sistema d'asilo. Un ulteriore punto nodale è il rispetto dell'odierna relazione tra la porzione indigena e quella straniera dei lavoratori. In vista del futuro processo d'integrazione europeo, le forze lavorative straniere dovranno in futuro provenire in primo luogo dai Paesi dell'UE o dell'AELS. In seguito, il sistema svizzero occupazionale su base stagionale dovrebbe essere lentamente abrogato. Il risultato negativo della votazione sullo SEE, del dicembre 1992, non ha comportato diretti cambiamenti nelle direttive della futura politica d'immigrazione della Svizzera.

In un altro rapporto, accettato dal Parlamento nel 1991 (rapporto sulla pianificazione legislativa 1991-1995) viene rilevato come sia obiettivo esplicito del programma svizzero di sviluppo adottare misure nell'intento di contenere i flussi migratori provenienti dai Paesi in via di sviluppo verso la Svizzera.

Quanto rilevato più sopra indica che un accento dell'attuale politica svizzera in materia di migrazione è insito in una pianificazione a lungo termine dell'immigrazione. Questi sforzi devono essere visti sullo sfondo della politica tradizionale svizzera in materia d'immigrazione che si basa su contingenti prefissati. Il Consiglio federale definisce quindi ogni anno il contingente dei lavoratori stranieri che, nell'anno seguente, sono accolti nel Paese con permessi



per lavoratori annuali, stagionali e frontalieri. Soltanto alla prima categoria è permesso portare la famiglia in Svizzera, nella misura in cui si tratti del coniuge e dei figli d'età inferiore ai 18 anni. L'accoglienza dei lavoratori spetta all'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML), in collegamento con l'Ufficio federale degli stranieri (UFDS).

La terza autorità competente è quella dei rifugiati, istituita nel 1986 nel Dipartimento federale di giustizia e polizia e che contava allora 150 persone. Nel frattempo è stata trasformata nell'Ufficio federale dei rifugiati, il suo effettivo è notevolmente aumentato, raggiungendo attualmente quello stabilizzato di 450 persone. Tutti e 26 i Cantoni sono tenuti ad accogliere i richiedenti l'asilo, nel rispetto di una chiave di ripartizione. Gli esborsi finanziari risultanti a carico dei Cantoni per l'assistenza ai richiedenti l'asilo sono assunti dalla Confederazione. Il sistema svizzero d'asilo ha subito modificazioni rilevanti, a contare dall'emanazione della legge sull'asilo del 1979 e delle ordinanze del 1991; le procedure d'asilo si sono fatte più rapide e si sono avuti meno abusi. Una misura importante in tale contesto è stata l'introduzione negli atti legislativi sull'asilo della nozione di «Stato d'origine sicuro». Corrispondentemente alla più recente decisione del Consiglio federale, i seguenti undici Stati valgono come Stati d'origine sicuri: Albania, Bulgaria, Repubblica Ceca, Gambia, Ghana, India, Polonia, Romania, Senegal, Slovacchia e Ungheria. Le domande d'asilo dei



cittadini di tali Paesi sono trattate rapidamente e, in caso di decisione negativa, i richiedenti respinti sono rinviiati entro breve tempo nei Paesi d'origine. Il numero dei richiedenti l'asilo di questi Paesi è fortemente diminuito (nel primo quarto del 1994 effettivo ridotto al 35 % del numero corrispondente dell'anno 1993). Nel 1993 è stata istituita una commissione peritale per il miglioramento delle disposizioni sull'asilo e nell'intento di introdurre una definizione univoca della nozione di «rifugiato de facto».

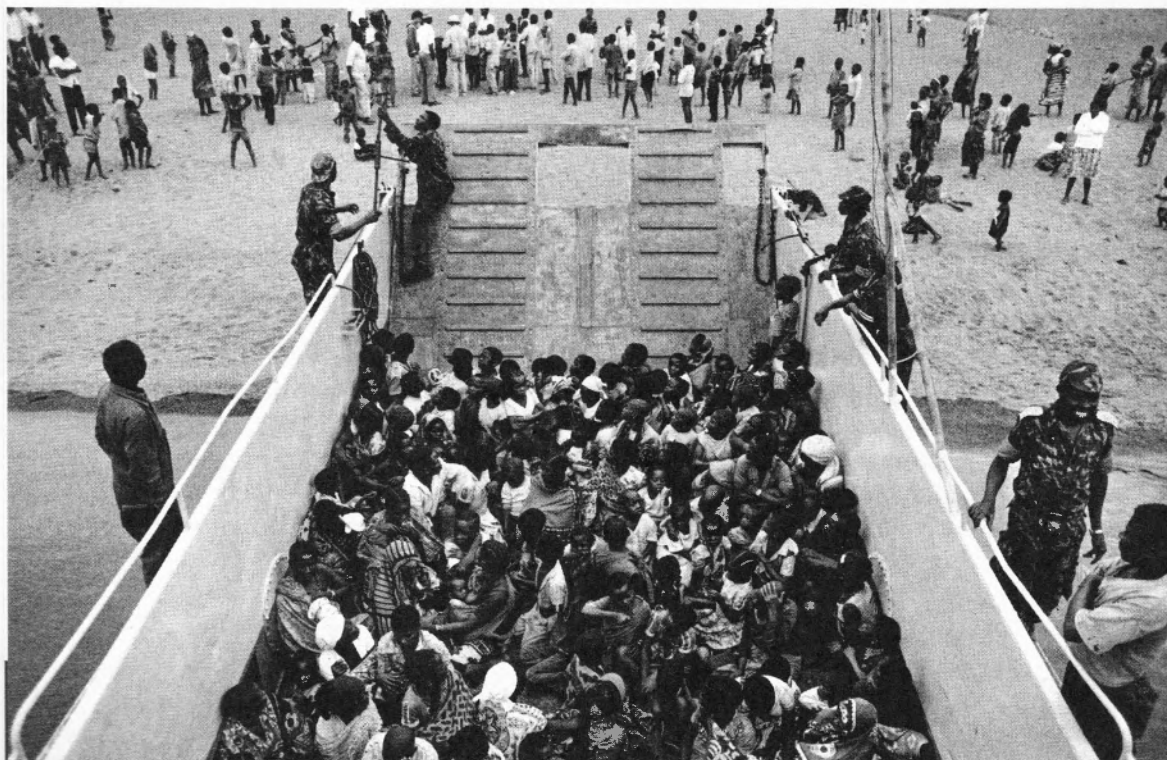
Sotto la pressione di un timore sempre più diffuso dell'inforestierimento e dei crescenti flussi migratori a livello planetario risulta sempre più evidente la necessità di una politica completa in materia di migrazioni. In considerazione delle modificazioni geopolitiche e di un crescente impulso migratorio dovuto a motivi d'ordine economico o politico, vien posta l'esigenza dello sviluppo di una politica migratoria a medio e lungo termine, di una politica che garantisca la sicurezza interna nonché l'evoluzione economica e culturale e nel contempo rispetti l'obbligo di assicurare il rispetto dei diritti umani nel settore dell'asilo, ma sia pronta, d'altro canto, ad adottare provvedimenti per lottare contro le cause della migrazione. In considerazione del fenomeno migratorio, fattore sempre più complesso, occorre inoltre ricercare soluzioni internazionali comuni che; non solo creino regolamentazioni parziali, quali ad esempio la lotta contro le migrazioni illegali e l'attività dei passatori, ma che consentano anche di sviluppare strategie a lungo termine atte a indirizzare i flussi migratori in binari disciplinati.

Sulla base di una decisione parlamentare dell'anno 1992, il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia ha fissato primi indirizzi per l'elaborazione di una politica migratoria a medio e lungo termine e di un quadro legislativo adeguato.

Ricapitolazione della politica e prassi svizzera in materia di migrazione nel confronto con altri Paesi

Considerati i fattori di politica economica, la Svizzera dispone di una lunga tradizione per quanto concerne la migrazione nel settore del lavoro: da anni la Svizzera, nel raffronto europeo, è uno dei Paesi con le più alte quote di stranieri. Nel 1993 vivevano in Svizzera 1,26 milioni di stranieri il che significa il 18,1 % della popolazione residente (senza funzionari internazionali e richiedenti l'asilo). Se però vengono computati anche gli stranieri naturalizzati e i richiedenti l'asilo, la quota valutata sale allora al 24,4 % della popolazione globale, vale a dire, quindi, che la quota di stranieri in Svizzera supera quella degli stranieri nei Paesi tradizionalmente noti per l'immigrazione (Australia, Canada e USA).

Colpisce particolarmente la modificazione della struttura svizzera della migrazione poiché la Svizzera si è tradizionalmente fissata, in questo settore, su sistemi pianificatori in corrispondenza delle necessità del mercato del lavoro. L'analisi della composizione dell'immigrazione secondo i motivi di residenza presenta uno spostamento strutturale a favore dei richiedenti



l'asilo spontanei. Nel 1991, il 27 % degli immigrati giunse in Svizzera con la qualifica di lavoratori, il 31 % allo scopo di ricongiungimento familiare e il 43 % come richiedenti l'asilo. In ragione dei crescenti flussi di richiedenti l'asilo, la porzione dei richiedenti nell'immigrazione globale era, alla fine degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta molto alta nella maggior parte dei Paesi. Sulla base delle modificazioni nella legislazione sull'asilo, il rapporto si è spostato nel 1994 di nuovo a favore delle categorie d'immigrazione e il numero dei richiedenti l'asilo in Svizzera è nuovamente caduto, in tale anno, a 16'100 persone.

Nonostante la comunità internazionale non abbia finora saputo ancora attuare un'armonizzazione vincolante della politica e della prassi in materia d'immigrazione, è stato attuato, grazie a trattative bilaterali, un ampio consenso della legislazione sull'immigrazione. Valgono così anche per la Svizzera le leggi d'immigrazione e residenza vincolanti la maggior parte degli Stati europei nonché le misure contro l'immigrazione illegale e l'attività dei passatori.

Viste le categorie diversificate di permessi di dimora, le premesse svizzere per il ricongiungimento familiare non risultano omogenee. Il termine d'attesa varia in media tra 2 e 5 anni e si applica ai figli fino a 18 anni e in caso di matrimonio ai due sessi a partire dall'età di 21 anni. Queste disposizioni corrispondono alla media europea. Sono invece più severi i criteri

che la Svizzera applica in merito all'acquisto della cittadinanza. Il termine d'attesa per la concessione di un diritto a risiedere illimitatamente in Svizzera è di 5 – 10 anni e il termine per il conseguimento della cittadinanza cantonale è di 12 anni (in alcuni Cantoni valgono termini più brevi). In confronto ad altri Stati dell'emisfero occidentale la Svizzera ha la minore percentuale di naturalizzazioni in rapporto alla popolazione residente straniera.

Come rilevato più sopra, anche in Svizzera è stata riveduta e adeguata la politica e la prassi in materia d'asilo, in considerazione dell'aumento del flusso dei richiedenti l'asilo degli anni scorsi. Nell'ambito dell'unificazione europea della prassi in materia d'asilo, la Svizzera ha introdotto l'identificazione dattiloscopica, la carcerazione in vista di rinvio nel caso di richieste d'asilo chiaramente immotivate nonché l'applicazione dei principi del Paese di primo asilo e del Paese d'origine.

Valgono in Svizzera i criteri di rifugiato cui s'impronta la Convenzione di Ginevra del 1951. Nel 1992 è stato accolto in Svizzera il 4,5 % delle domande d'asilo. Vi sono inoltre disposizioni legali che disciplinano la protezione dei rifugiati e non corrispondono ai criteri della Convenzione di Ginevra, quali ad esempio la posizione dei rifugiati della violenza. Per questa categoria è stata introdotta la nozione di rifugiato de facto. Ed è a questo titolo che sono stati accolti migliaia di rifugiati di guerra della Bosnia-Erzegovina. Vi sono inoltre disposizioni legali che prevedono la protezione per motivi umanitari.

Nel raffronto europeo, il numero delle migrazioni illegali in Svizzera risulta relativamente minimo grazie a un esatto sistema di notificazione. Risulta da valutazioni che un'alta porzione dei richiedenti la cui domanda d'asilo non è stata accolta resta però illegalmente nel Paese. Per questo motivo hanno dovuto essere presi provvedimenti che garantiscono il rientro nel Paese d'origine. Il numero dei rientri controllati è passato da 900 richiedenti respinti nell'anno 1990 a 2'300 nell'anno 1992.

La presentazione della politica svizzera in materia di migrazione nel confronto europeo rende evidente che la crescente pressione dovuta all'aumento della popolazione significa una sfida politica globale e che tentativi di soluzione per la politica in materia di migrazione necessitano di una circostanziata collaborazione internazionale.

Paesi di immigrazione d'oltremare

Come già citato, gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia sono stati inseriti in questo studio per poter meglio illustrare le differenze tra le politiche di immigrazione miranti a soggiorni permanenti e quelle determinanti soggiorni permanenti pur non essendo questo il loro obiettivo primario. Per confrontare e mettere meglio in contrasto le diverse situazioni, i tre Paesi sono stati descritti assieme, senza analisi separate.



Per tutti questi tre Paesi con l'immigrazione si è sempre mirato ad uno sviluppo complessivo della nazione. Nelle costituzioni di questi Paesi, si fa riferimento al ruolo dell'immigrazione per lo sviluppo della nazione e le politiche di immigrazione adottate sono finalizzate ad un soggiorno permanente. Nessun singolo Paese dell'Europa occidentale ha, invece, una legislazione di immigrazione che conceda un primo permesso di soggiorno con diritto di residenza permanente (ad eccezione della Svezia).

Questi tre Paesi si servono di sistemi di pianificazione per assicurarsi il numero desiderato annuo di immigrati e la necessaria struttura di immigrazione. L'Australia accolse nel 1990 121.000 immigrati permanenti. Il progetto del 1992 prevedeva che il 55 % del contingente di immigrazione venisse predisposto per i ricongiungimenti familiari, il 38 % per le diverse categorie professionali e il restante venisse riservato per motivi umanitari. Anche il Canada si serve di un sistema di contingentamento (240.000 immigrati nel 1993). Gli Stati Uniti hanno invece definito un limite massimo per l'immigrazione totale, ripartito in tre gruppi (immigrazioni di familiari, di manodopera e di altro tipo). Per tutti e tre i Paesi, il ricongiungimento familiare riveste un ruolo importante nella pianificazione dell'immigrazione. La politica di immigrazione statunitense si differenzia a tale proposito dalle altre due, in quanto la cittadi-

nanza americana è un requisito preferenziale per il trasferimento di parenti non facenti parte del nucleo familiare.

Parallelamente alla politica liberale del ricongiungimento familiare, questi tre Paesi cercano di tutelare anche un principio fondamentale per le loro immigrazioni, segnatamente di conservare la loro forza economica.

Per tale ragione tutti e tre i Paesi danno sempre maggior peso alla percentuale di manodopera nell'ambito delle quote annue complessive di immigrazione. L'Australia e il Canada utilizzano già da tempo un complesso sistema a punti per l'assunzione di lavoratori qualificati necessari al Paese. Le priorità economiche possono perciò influire sulla composizione dell'immigrazione annua.

Nel suo sistema a punti, il Canada concede grande spazio anche alle esigenze della politica regionale. Per quanto riguarda gli Stati Uniti, è necessario citare che la legge sull'immigrazione del 1990 prevede un aumento della percentuale di manodopera pari al doppio e un aumento del contingente previsto per manodopera particolarmente richiesta pari al triplo. Tutti e tre i Paesi hanno incrementato negli ultimi tempi la concessione di permessi di soggiorno a breve termine per manodopera particolarmente richiesta. Questo sistema di permessi di lavoro a breve termine è simile al sistema di permessi di lavoro per lavoratori stranieri o stagionali, che in certa misura continua ad essere utilizzato anche in Europa. Tali permessi non danno comunque diritto, come in Europa, a permessi di soggiorno a lungo termine o permanenti.

Proprio come in Europa, l'immigrazione illegale è fortemente aumentata anche in questi tre Paesi. Le autorità australiane stimano che nel Paese vi siano all'incirca 90.000 immigrati illegali. Circa l'80 % degli immigrati illegali sono probabilmente entrati con un visto turistico e sono poi rimasti nel Paese (overstayers). Essi provengono principalmente dalla Gran Bretagna oppure dai Paesi del sud-est asiatico. Le autorità statunitensi presumono che nel loro Paese siano attualmente presenti due, tre milioni di lavoratori illegali, originari principalmente del Messico, dal quale entrano illegalmente nel Paese almeno 300.000 persone all'anno. Il Canada ha introdotto nel 1988 una legge speciale per combattere meglio l'immigrazione illegale (ammende elevate per aziende che favoriscono gli immigrati illegali, maggiori controlli per le aziende sospettate di dar lavoro ad immigrati illegali, ecc.): Dopo molte discussioni, anche il Senato statunitense ha approvato una legge simile, che prevede sanzioni per l'assunzione di immigrati o residenti illegali ed un aumento dei mezzi per i controlli alle frontiere. Il Governo Clinton ha varato un nuovo pacchetto di leggi per un'intensa lotta contro l'immigrazione illegale, dopo aver scoperto l'esistenza di trasporti con navi di immigrati provenienti dalla Repubblica Popolare Cinese. Tale pacchetto prevede anche altri mezzi per il controllo regionale delle frontiere e il Servizio di immigrazione e di naturalizzazione (Immigration and Naturalisation Service - INS), nonché l'introduzione di un nuovo sistema computerizzato per facilitare l'identificazione di casi di immigrazione clandestina e di documenti falsi, inoltre sanzioni elevate per aziende e persone coinvolte in casi di clandestinità e

la revoca del diritto di assistenza sociale e dell'indennità di disoccupazione per gli immigrati illegali.

Un'altra forma, divenuta sempre più importante, di migrazione irregolare in Nordamerica è l'immigrazione per motivi d'asilo. Gli Stati Uniti e il Canada applicano regolamentazioni di immigrazione magnanime per le domande di richiedenti asilo che rispondono ai requisiti della Convenzione di Ginevra inoltrate presso le ambasciate all'estero. Ciononostante, negli ultimi anni il numero dei richiedenti asilo presentatisi spontaneamente alle frontiere con nessun motivo o di minimo valore è notevolmente aumentato in entrambi i Paesi. In Australia il numero relativamente elevato di richiedenti asilo registrato nel 1991 è da ricondurre agli eventi verificatisi nel 1989 in Piazza Tiananmen nella Repubblica Popolare Cinese, quando gli studenti cinesi già presenti in Australia chiesero asilo (nel 1993, conformemente ad una delibera speciale del Governo, quasi tutti hanno ottenuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari).

Il numero di richiedenti asilo spontanei registrato negli ultimi anni si è sviluppato nei tre Paesi come segue:

	1989	1990	1991	1992	1993
USA	100.000	73.000	70.000	103.000	150.400
Canada	22.000	36.000	30.500	37.700	20.500
Australia	500	3.800	17.000	3.000	3.900
Totale	122.500	113.400	117.500	144.200	174.800

Il forte aumento di richiedenti asilo ha spinto tutti e tre i Paesi a intraprendere contatti con diversi uffici interstatuali europei, competenti per le domande di asilo, e a cercare di allineare le loro politiche di asilo a quelle dei Paesi europei, ad es. in riferimento all'impedimento di abusi e all'applicazione del principio del Paese di primo asilo. Tutti e tre (in particolare il Canada) si sono mostrati interessati ai risultati degli accordi di Schengen e di Dublino stipulati dagli Stati dell'UE e hanno notificato la relativa applicazione.

Per le decisioni di asilo negli Stati Uniti e in Australia, la Convenzione di Ginevra riveste un ruolo di importanza minima (con 4,8 % dei casi negli USA nel 1991 e 4,5 % dei casi in Australia nel 1992). In Canada la percentuale è notevolmente superiore (70 % nel 1990, 64 % nel 1991, 57 % nel 1992 e 46 % nel 1993). Dal punto di vista europeo, la pratica canadese del riconoscimento di richiedenti asilo originari di determinati Paesi (nonostante il miglioramento della situazione dei diritti umani) contraddice l'intenzione del Canada di voler conformare la sua politica di asilo a quella dei Paesi europei. La Norvegia ad esempio ha rifiutato nel 1992 tutti i richiedenti asilo rumeni, il Regno Unito il 92 %, mentre il Canada ha accolto nello stesso anno quasi la metà di tutti i richiedenti asilo rumeni.





3. Analisi comparativa

Il ruolo dell'immigrazione

Come già precedentemente citato, obiettivo di questo breve studio è descrivere, con l'ausilio di un'analisi comparativa, i sistemi di immigrazione e di asilo di diversi Paesi occidentali e di mostrare gli effetti di tali sistemi sulla regolamentazione dell'immigrazione.

Per poter analizzare la politica di immigrazione di un Paese è necessario considerare anche fattori quali storia, tradizioni, rapporti con gli altri Paesi, struttura della popolazione, condizione economica, posizione geografica, ecc. Come evidenziato nelle brevi analisi dei Paesi, la politica di immigrazione degli Stati analizzati risulta essere influenzata in misura determinante da questi fattori. Esiste quindi una profonda differenza tra Stati nati in seguito all'immigrazione (come gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia) e Stati in cui l'immigrazione rappresenta soltanto un elemento dello sviluppo globale del Paese. E profonde differenze esistono anche tra i Paesi di quest'ultimo gruppo. A causa del loro passato di potenza coloniale, alcuni di questi Stati hanno acquisito col passare del tempo grande esperienza nell'affrontare massicce migrazioni tra la madrepatria e altri territori d'oltremare (ad es. Francia, Regno Unito e Paesi Bassi). Anche questi tre Paesi presentano tuttavia notevoli differenze. Fino allo scorso decennio, ad esempio, la Francia considerava l'immigrazione un fattore positivo per la sua crescita demografica. Nonostante il passato coloniale, i Paesi Bassi a loro volta hanno sempre cercato di regolare numericamente l'immigrazione a causa dell'elevata densità demografica del suo territorio. Negli altri Paesi europei analizzati in questo studio, fino alla metà degli anni '70 la politica economica è stata principalmente influenzata da considerazioni di tipo economico. Come già citato nelle singole analisi, anche tra questi Paesi le differenze sono molto profonde.

Anche se l'atteggiamento di fondo dell'America e dell'Europa rispetto all'immigrazione è totalmente differente, i due continenti si trovano attualmente ad affrontare una situazione completamente nuova dal punto di vista storico e al tempo stesso sono esposti ad una pressione di immigrazione in costante crescita. Mentre l'atteggiamento tradizionalmente positivo del Nordamerica rispetto agli immigrati sta gradualmente lasciando spazio ad una politica più cauta, i Paesi europei riconoscono che gli attuali sforzi volti ad arginare il flusso in ingresso con provvedimenti di controllo tradizionali dovranno essere maggiormente integrati in una politica di immigrazione a lungo termine.

A livello puramente statistico, l'immigrazione riveste attualmente lo stesso ruolo sia in alcuni Paesi europei sia nei Paesi di immigrazione classici d'oltremare. Siccome questi ultimi sono nati in seguito all'immigrazione, la percentuale della popolazione nata all'estero rimane

sempre più elevata di quella della maggior parte dei Paesi europei esaminati. La struttura demografica di molti Paesi dell'Europa occidentale sta tuttavia iniziando ad assomigliare sempre più a quella dei Paesi di immigrazione classici (in altre parole, la percentuale di persone nate all'estero supererà ben presto il 10 – 15 % della popolazione). A dire il vero l'immigrazione lorda annua in rapporto alla popolazione registrata in alcuni Paesi europei (Svizzera, Austria, Germania) supera già le cifre dei Paesi di immigrazione classici. L'immigrazione complessiva annua nei Paesi dell'Europa occidentale è attualmente pari al doppio dell'immigrazione complessiva nei tre classici Paesi di immigrazione d'oltremare. Si evidenzia quindi chiaramente una convergenza dell'effettiva situazione di immigrazione e della politica di immigrazione dei tre continenti Europa, Nordamerica e Australia.

La seguente tabella (tabella 4), che si basa sulle stime dell'ICMPD, mostra la crescente rilevanza dell'immigrazione nell'Europa occidentale. La percentuale degli immigrati rispetto alla popolazione totale dei Paesi europei viene calcolata sulla base del numero degli stranieri che vivono nel Paese più il numero degli immigrati naturalizzati, mentre nei Paesi di immigrazione classici le percentuali vengono calcolate sulla base della statistica dei nati all'estero. Per quanto riguarda l'entità, i dati ufficiali sull'immigrazione lorda vengono integrati con i dati dei richiedenti asilo (in quanto come già citato questo gruppo non figura nelle statistiche ufficiali di immigrazione). Nei dati relativi alla Germania sono inclusi gli «Aussiedler». Secondo quanto riportato nella tabella, Svizzera, Austria e Germania presentano tra le loro popolazioni una percentuale di immigrati maggiore rispetto a quella degli Stati Uniti e in proporzione un'immigrazione annua superiore a quella di tutti i Paesi di immigrazione «classici». Persino in Francia e nei Paesi Bassi la percentuale di immigrati è uguale o maggiore di quella degli Stati Uniti.

Tenendo conto degli attuali sviluppi, dal punto di vista delle altre regioni del mondo, in particolare Asia e Africa, è inevitabile considerare l'Europa occidentale quale regione di immigrazione. Soltanto il fatto che i nati all'estero raggiungeranno ben presto un quinto della popolazione dell'Europa occidentale, farà aumentare l'attrattività dell'Europa quale regione di immigrazione, indipendentemente dall'atteggiamento ufficiale che i Paesi europei assumeranno nei confronti degli immigrati e delle possibilità di regolare i flussi migratori.

**Il ruolo dell'immigrazione negli Stati OCSE
(i dati si riferiscono all'anno 1990) (tabella 4)**

	Popolazione (in milioni)	Percentuale di immigrati (%)	Immigrazione effettiva nel 1990	Immigrati rispetto alla popolazione (%)
Australia	17,1	22,5	121.000	0,7
Austria	7,7	12,3	123.000	1,6
Canada	26,5	17,0	213.000	0,8
Danimarca	5,1	4,0	12.000	0,2
Finlandia	5,0	1,0	7.000	0,1
Francia	56,4	14,1	159.000	0,3
Germania	79,5	9,3	784.000	1,0
Gran Bretagna	57,4	6,2	91.000	0,2
Norvegia	4,3	5,0	25.000	0,6
Paesi Bassi	14,9	8,0	60.000	0,4
Svezia	8,7	9,2	54.000	0,6
Svizzera	6,7	24,4	138.000	2,0
USA	250,5	9,0	1.100.000	0,4

Struttura dell'immigrazione

E' naturale quindi chiedersi a tale proposito quale importanza riveste attualmente l'immigrazione dal punto di vista degli Stati interessati. Dal punto di vista dell'Europa occidentale, l'immigrazione orientata essenzialmente verso la domanda si è imposta nel corso degli anni '50 e '60 (esigenze dei mercati del lavoro nordici) e anche negli anni '70 per trasformarsi poi in un'immigrazione orientata all'offerta (pressione dell'immigrazione da sud e da est sulle frontiere nazionali). La questione della scelta degli immigrati in armonia con i generali obiettivi di sviluppo nazionali acquisisce perciò sempre maggiore importanza politica nell'Europa occidentale. Sin dall'inizio i Paesi d'oltremare hanno utilizzato l'immigrazione quale strumento per sviluppare le loro nazioni. Questi Paesi formularono determinati criteri, atti a definire l'entità e la struttura dell'immigrazione in sintonia con gli obiettivi globali della nazione. L'isolamento geografico di tutti e tre i Paesi d'oltremare ha facilitato l'imporsi di tale politica (essendo tutti circondati dal mare). A causa della grandezza relativamente ridotta, del complicato sistema di frontiere esterne e alcuni fattori politici, i Paesi europei non sono ancora riusciti a definire obiettivi comuni a lungo termine per la politica di immigrazione, una volta conclusa l'epoca dei lavoratori stranieri alla metà degli anni '70.

La struttura dell'immigrazione annua delle singole categorie di immigrati rispecchia la politica generale (o non presente) di immigrazione dei Paesi. Tenendo conto di tali presupposti, l'ICMPD ha eseguito per la prima volta uno studio provvisorio sui flussi di migrazione annui effettivi nei Paesi analizzati, ripartiti per categorie. Obiettivo dell'analisi è mostrare le ripercussioni delle due considerazioni di ordine politico qui di seguito esposte sulla composizione dei movimenti migratori:

(i) In che misura l'immigrazione dovrebbe essere consentita quale conseguenza di impegni umanitari internazionali in contrasto con gli obiettivi nazionali dell'economia e della politica demografica?

(ii) In che misura l'immigrazione dovrebbe essere consentita quale conseguenza delle domande spontanee presentate alla frontiera (o nel Paese) in contrasto con il diritto legittimo degli Stati di disciplinare ordinatamente l'immigrazione secondo regole precedentemente definite?

Nella tabella 5, in cui è riassunta la situazione del 1991, l'immigrazione per motivi di lavoro è quella che ha avuto luogo in seguito a un permesso di lavoro (di almeno un anno) rilasciato prima dell'entrata nel Paese, nonché quella dei lavoratori stranieri che hanno scelto liberamente un posto di lavoro all'interno degli Stati dell'UE e degli Stati nordici. L'immigrazione per ricongiungimenti familiari è quella avvenuta in seguito all'ottenimento di un permesso di soggiorno da parte di un parente residente nel Paese. La categoria «diritto di ingresso per motivi etnici» si riferisce agli «Aussiedler» immigrati in Germania e a gruppi simili a cui l'ingresso in Francia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito è stato concesso sulla base di impegni derivanti dal periodo della colonizzazione. Per la Finlandia, questa categoria è rappresentata da finlandesi provenienti dalla ex Unione Sovietica. La categoria «trasferimento organizzato di rifugiati» riguarda l'immigrazione di rifugiati scelti, provenienti da campi profughi e portati in altri Paesi. La categoria «richiedenti asilo spontanei» si riferisce alle persone provenienti dalla ex Jugoslavia che non hanno presentato alcuna domanda formale, ma hanno ottenuto permessi di soggiorno a tempo determinato.

Come risulta dalla tabella, all'incirca il 40 % di tutti gli immigrati entrati nei Paesi dell'Europa occidentale nel 1991 era rappresentato da richiedenti asilo spontanei (ad eccezione della Francia e del Regno Unito dove la percentuale era molto inferiore). In alcuni Paesi, come ad es. la Danimarca, i richiedenti asilo ammontavano ad oltre il 50 % dell'intero flusso di entrata. In Svezia tale categoria raggiungeva persino il 75 % dell'immigrazione complessiva del 1992. Nell'Europa occidentale il sistema di asilo nacque negli anni '50 in accordo con gli impegni internazionali assunti in seguito alla Convenzione sui rifugiati del 1951. Tuttavia, nell'Europa occidentale la percentuale di richiedenti asilo, ai quali veniva accordato lo statuto di rifugiato in base a suddetta Convenzione, ammontava soltanto al 6 % nel 1991, ed un altro 20 % veniva accolto per ragioni umanitarie. Come già citato, circa l'80 % dei richiedenti, a cui è stato negato asilo, rimane nel Paese in cui hanno presentato domanda. Questo

significa che, dal punto di vista generale europeo, le domande di asilo sono nel frattempo divenute lo strumento principale per l'immigrazione permanente di non rifugiati (non sono inclusi i profughi di guerra provenienti dalla ex Jugoslavia).

Immigrazione di stranieri nel 1991, ripartita per ragioni del soggiorno (in %) (tabella 5)

	Lavoro	Ricongiun- gimenti familiari	Diritto di ingresso per motivi etnici	Trasferi- mento di rifugiati organizzato	Richiedenti asilo spontanei	Totale
Australia	37	50	—	11	3	100
Austria	43	12	—	0.5	45	100
Canada	29	42	—	13	16	100
Danimarca	12	32	—	3	52	100
Finlandia	19	21	35	6	19	100
Francia	47	19	15	5	14	100
Germania	20	14	20	2	44	100
Gran Bretagna	28	40	4	5	23	100
Norvegia	29	36	—	7	28	100
Paesi Bassi	33	17	8	2	40	100
Svezia	7	49	—	4	40	100
Svizzera	27	31	—	1	42	100
USA	29	49	—	11	10	100

I trasferimenti di contingenti di rifugiati, che sono stati scelti sulla base dei punti di forza della relativa politica nazionale, rivestono negli Stati dell'Europa occidentale un ruolo subordinato, eccetto per la Norvegia e la Finlandia, dove i trasferimenti di contingenti raggiungono il 6-7 % dell'immigrazione complessiva annua (negli Stati d'oltremare ammontano all'11-13 %). In tutti gli altri Paesi europei è pari ad appena il 2-3 % dell'immigrazione totale. D'altra parte i flussi di richiedenti asilo spontanei registrati nei Paesi d'oltremare sono relativamente meno significativi che in Europa. Questo dimostra che gli obiettivi della politica dei rifugiati si riflettono maggiormente sulle immigrazioni totali dei Paesi di immigrazione classici piuttosto che su quelle dei Paesi europei.

Lo stesso vale per i ricongiungimenti familiari. La politica del ricongiungimento influisce in modo determinate sulla composizione dei flussi di rifugiati negli Stati d'oltremare, tuttavia non nella stessa misura dell'Europa, anche se la percentuale di ricongiungimenti familiari rispetto all'immigrazione totale nei Paesi dell'Europa occidentale sembra essere in aumento. Attualmente i ricongiungimenti familiari rappresentano un quarto dell'immigrazione totale

negli Stati europei e la metà negli Stati d'oltremare. Per quanto riguarda la Svezia e il Regno Unito, la percentuale è tuttavia la stessa dei Paesi di immigrazione classici.

Nei Paesi dell'Europa occidentale l'immigrazione di richiedenti asilo riveste lo stesso ruolo che nei Paesi d'oltremare, ossia corrisponde a circa un terzo dell'immigrazione totale. Nei singoli Paesi europei la situazione è tuttavia molto differente. La domanda di lavoratori per l'industria petrolifera norvegese ha determinato una percentuale molto alta, ossia il 29 %. In Germania, invece, l'immigrazione a scopo di lavoro è sorprendentemente bassa (20 %). La causa è rappresentata dalla percentuale straordinariamente alta di richiedenti asilo e di tedeschi immigrati dall'Europa orientale (quasi il 65 % dell'immigrazione totale). Tuttavia, in termini assoluti, il flusso di richiedenti asilo immigrati in Germania è considerevole. La percentuale estremamente alta di richiedenti asilo calcolata sui flussi di immigrazione in Austria nel 1991 è la conseguenza delle riforme della politica di immigrazione. Nel corso del 1991 a moltissimi immigrati con statuto di soggiorno non definito vennero concessi permessi di lavoro nell'ambito di un'operazione di «riorganizzazione», in vista dell'entrata in vigore del nuovo sistema di controllo. Per il 1993 la percentuale stimata di richiedenti asilo in Austria si aggira attorno al 25 %, il che rientra nella media europea. A tale proposito è degna di nota la percentuale estremamente bassa di manodopera immigrata in Svezia.

Utilizzazione di quote di immigrazione pianificate

Diversi Paesi europei hanno iniziato ad occuparsi della pianificazione di una politica di immigrazione a lungo termine in considerazione del fatto che l'entità dei flussi di immigrazione totali annui nei singoli Paesi europei può sempre essere prognosticata con relativa certezza sulla scorta delle esperienze dello scorso decennio e tenendo conto della pressione di immigrazione futura. Come risulta dalle analisi dei singoli Paesi, gli Stati di immigrazione d'oltremare applicano già da decenni una precisa pianificazione annua. Il Canada, ad esempio, ha deliberato che nel periodo tra il 1992 e il 1995 l'immigrazione annua non potrà essere superiore alle 250.000 presenze; l'Australia ha definito per il periodo tra il 1992 e il 1993 una quota di 80.000 presenze; negli Stati Uniti il numero previsto per il 1993 si aggira sulle 840.000 presenze.

Negli ultimi tempi alcuni Stati europei stanno tendendo sempre più a sistemi di pianificazione a lungo termine. Diversi esperti sono dell'opinione che l'immigrazione possa essere meglio regolata e anche meglio adeguata agli obiettivi politici e alla capacità di accoglienza di un Paese, se l'entità rappresentabile per ogni categoria viene precedentemente definita dal Governo e dal Parlamento di ciascun Paese. Inoltre, si ritiene che un sistema di pianificazione a lungo termine con sottocontingenti delle singole categorie contribuirebbe ad instaurare un atteggiamento positivo della popolazione locale nei confronti degli immigrati. In tutte le proposte relative ai sistemi di pianificazione annua, dove questi vengono applicati (in particolare



in Germania, Svizzera, Austria e Svezia), risulta evidente che non sarebbe tuttavia possibile definire alcuna limitazione per un'immigrazione in massa di persone che necessitano protezione in seguito ad imprevedibili situazioni di conflitto.

Quali passi hanno intrapreso negli ultimi tempi i Governi in Europa in riferimento alla pianificazione a lungo termine dell'immigrazione annua? Il nuovo sistema austriaco per la concessione di autorizzazioni di soggiorno a stranieri nuovi arrivati, già citato nell'analisi dei Paesi, si basa ad esempio su un tale modello di pianificazione. Dal 1993 in Austria l'assegnazione annua di permessi di soggiorno a singole categorie dipende da una serie di fattori, ad esempio dal fabbisogno di manodopera nelle regioni di accoglienza, dalla situazione degli alloggi disponibili, ecc. Il contingente complessivo (per il 1994 il numero è di circa 28.000) e i sotto-contingenti vengono definiti di comune accordo tra sindacati, datori di lavoro, regioni, esperti economici, ecc. Quindi le proposte vengono presentate al Governo e poi al Parlamento per l'approvazione. Il modello di pianificazione si basa sulle esperienze del sistema di contingentamento già precedentemente applicate in Austria.

Il sistema di pianificazione svizzero per la determinazione del numero di lavoratori stagionali assomiglia in certa misura a quello austriaco. Nel 1989 un gruppo di lavoro interministeriale

nominato dal Governo svizzero propose la creazione di un sistema di pianificazione per l'immigrazione complessiva con sottocontingenti per le singole categorie. Un Commissario speciale ha di recente presentato al Governo svizzero una proposta relativa a una politica complessiva di immigrazione a lungo termine. Anche un gruppo di lavoro interministeriale svedese ha elaborato nel 1990 una proposta simile. Sia la proposta svizzera sia quella svedese hanno molti punti in comune con i programmi elaborati in Germania da alcuni istituti di ricerca. Negli ultimi tempi le quote annue per le categorie di immigrazione hanno perciò acquisito maggiore spazio in Germania nelle discussioni sull'immigrazione.

La decisione del Governo tedesco di definire quote annue per gli ingressi di «Aussiedler» (non oltre 225.000 all'anno), nonostante gli impegni costituzionali nei confronti di questo gruppo, è un esempio dell'applicazione di un tale modello di pianificazione. Anche la definizione di diversi programmi per l'integrazione preventiva nell'Europa centrale ed orientale di manodopera proveniente dai Paesi riformatori (con indicazione precisa del numero) costituisce una forma di accoglienza predefinita. Siccome la Germania non è tuttavia disposta a dichiararsi ufficialmente un Paese di immigrazione, non si prevede che questo Paese decida di attuare nel prossimo futuro il sistema consigliato nei rapporti svizzeri e svedesi. Inoltre, per una pianificazione a lungo termine dell'immigrazione degli Stati europei occorrerebbe dare maggiore importanza ai controlli di ingresso (e alle efficienti procedure di rimpatrio).

L'idea di fondo della proposta austriaca relativa ad una Convenzione Europea per le questioni di migrazione, considerata una base interessante per ulteriori discussioni, prevede che nell'ambito di rapporti di «buon vicinato» gli Stati europei rendano noto in anticipo le entità delle immigrazioni annue da loro valutate, al fine di facilitare un'armonizzazione degli obiettivi politici e di evitare i flussi incontrollati tra i Paesi.

Meccanismi di controllo esistenti

Siccome attualmente i Paesi europei non dispongono ancora di alcun sistema generale per determinare l'entità e la composizione desiderata dell'immigrazione e per evitare flussi di migrazione indesiderati e incontrollati, si è costretti ad utilizzare i tradizionali meccanismi di controllo dell'immigrazione già esistenti. Le basi di questo sistema di controllo tradizionale europeo vennero poste già negli anni '20 (prima della I guerra mondiale soltanto in pochi Paesi vigevano disposizioni legali sull'entrata). Il tradizionale sistema di immigrazione europeo venne perfezionato nel corso degli ultimi decenni e si compone oggi dei seguenti sistemi di controllo classici: visto di entrata, permesso di soggiorno prima o dopo l'entrata, permesso di lavoro (qualora quest'ultimo non risulti automaticamente dal permesso di soggiorno), rifiuto alla frontiera oppure espulsione in seguito a soggiorno illegale nel Paese. Inoltre, in particolare dalla metà degli anni '70, vennero introdotti meccanismi di controllo speciali per

la lotta all'immigrazione illegale, ad es. sanzioni contro coloro che favoriscono l'ingresso di stranieri non in possesso dei relativi permessi, oppure contro datori di lavoro che assumono lavoratori illegali, ecc.

Alla metà degli anni '70, quando in tutta l'Europa occidentale vennero introdotte le attuali restrizioni per l'immigrazione, l'applicazione pratica dei classici meccanismi di controllo all'entrata era profondamente differente nei singoli Stati europei. Dalla metà degli anni '80 si raggiunse tuttavia in tutta l'Europa occidentale un vasto accordo in merito all'applicazione di questi strumenti di controllo classici. Inoltre, esiste una certa conformità reale della politica di immigrazione tra gli Stati europei e quelli d'oltremare. Tale armonizzazione non è tuttavia il risultato di impegni sistematici a livello internazionale, ma è stata piuttosto determinata dallo scambio informale e bilaterale di esperienze ed informazioni tra i governi. Nonostante ciò, il grado di accordo raggiunto tra gli Stati europei sui meccanismi di controllo di ingresso è imponente e il passaggio dall'armonizzazione informale a quella formale della politica di immigrazione e di asilo non sembra più impossibile. Lo sviluppo raggiunto recentemente nel settore della collaborazione UE rappresenta un'indicazione piuttosto promettente, anche se non definitiva.



Per rappresentare in modo semplificato il grado di armonizzazione della politica di immigrazione tra i singoli Stati europei ma anche tra l'Europa e i Paesi di immigrazione classici d'oltremare, sono stati scelti a fini esplicativi alcuni strumenti di controllo. Prendendo ad esempio il caso della Romania, nella seguente tabella 6 è illustrata la generale armonizzazione della politica dei visti. Dalla Romania arrivano considerevoli flussi irregolari (principalmente) di non rifugiati. Tutti i Paesi inclusi nello studio hanno perciò introdotto un obbligo di visto per i cittadini rumeni. Anche il visto di transito è stato utilizzato raramente in precedenza e soltanto da alcuni Paesi quale strumento di controllo. Il visto di transito prevede che un passeggero aereo in viaggio verso il suo Stato di destinazione, ancor prima di salire a bordo nel Paese di origine, debba essere in possesso di un visto di transito per lo Stato europeo in cui cambia aereo. Attualmente 8 dei 13 Stati presi in esame hanno introdotto l'obbligo generale del visto di transito, oppure hanno in previsione di introdurlo in futuro. Altri Stati stanno esaminando la fattibilità di una tale regolamentazione.

Inoltre, tutti i Paesi inclusi nello studio dispongono oramai da tempo di diverse regolamentazioni, le quali prevedono che già prima dell'entrata nel Paese si debba richiedere ed anche ottenere un permesso di soggiorno dall'Ambasciata del Paese di destinazione. Inoltre, in tutti i Paesi analizzati sono in vigore leggi (in alcuni Paesi queste leggi stanno per essere varate), che prevedono sanzioni contro i trasportatori che favoriscono l'ingresso di persone non in possesso dei documenti necessari. In Svezia è stata di recente approvata una legge che, in caso di trasporto di stranieri senza documenti, prevede il sequestro degli autoveicoli o delle imbarcazioni. E infine tutti i Paesi esaminati nello studio (eccetto Australia e Regno Unito) prevedono già sanzioni nei confronti di datori di lavoro che assumono illegalmente lavoratori stranieri (gli Stati Uniti sono stati l'ultimo Paese ad aderire a tale regolamento). Per concludere è quindi opportuno osservare che sussiste già una vasta armonizzazione in materia di disposizioni di immigrazione (vedere tabella 6).

Applicazione dei diversi strumenti di controllo dell'immigrazione (tabella 6)

	Obbligo di visto per rumeni	Visto di transito	Permesso di soggiorno prima dell'entrata	Sanzioni contro imprese di trasporto	Sanzioni contro datori di lavoro
Australia	X	X	X	X	
Austria	X	X	X	X	X
Canada	X	X	X	X	X
Danimarca	X		X	X	X
Finlandia	X		X	X	X
Francia	X	X	X	X	X
Germania	X	X	X	X	X
Gran Bretagna	X	(X)	X	X	
Norvegia	X		X	(X)	X
Paesi Bassi	X	X	X	X	X
Svezia	X		X	(X)	X
Svizzera	X	X	X	(X)	X
Stati Uniti	X		X	X	X

Politica dei visti

Come è già stato detto, l'armonizzazione è già elevata nell'ambito della politica dei visti dei singoli Stati dell'Europa occidentale. La politica dei visti di uno Stato nei confronti di un altro si basa sui più diversi fattori, ad es. legami storici, fattori di politica estera, rapporti commerciali, entità e tipo del movimento migratorio tra i due Paesi, ecc. Quest'ultimo fattore ha acquisito sempre maggiore importanza negli ultimi anni. In effetti è stato il tema principale dei colloqui tra gli Stati dell'UE sul comune obbligo di visto nei confronti dei cittadini di Paesi terzi.

La lista dei visti definita congiuntamente dagli Stati dell'UE nel 1993 prevede un obbligo di visto per i cittadini provenienti dai 73 dei 183 Stati non facenti parte dell'UE. Dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'obbligo di visto è divenuto di competenza dell'Unione Europea. Nel dicembre del 1993 la Commissione Europea ha proposto di redarre una lista dei Paesi soggetti a visto, che comprende in totale 130 Stati (non facenti parte dell'UE e dell'EFTA).

Inoltre la standardizzazione della politica dei visti tra gli Stati dell'UE e dell'EFTA è già molto avanzata a livello informale. E' interessante la rapidità con la quale si sta realizzando il processo di standardizzazione tra gli Stati dell'Europa occidentale per quanto concerne i vecchi e i nuovi Stati dell'Europa centrale ed orientale. Ad esempio tutti i 19 Stati dell'UE e dell'EFTA non hanno alcun obbligo di visto nei confronti degli sloveni; 15 di 19 non richiedono alcun visto ai croati; quasi tutti i 19 Stati hanno tuttavia introdotto un obbligo di visto per la Bosnia-Erzegovina e per il resto della Jugoslavia (l'Austria non richiede alcun visto per la Bosnia-Erzegovina, l'Italia non ha alcun obbligo di visto per tutta la ex Jugoslavia).

La progressiva standardizzazione della politica dei visti dei Paesi dell'Europa occidentale determina che la relativa regolamentazione risulti sempre più simile a quella dei Paesi di immigrazione classici. I Paesi di immigrazione classici hanno sempre richiesto un visto di entrata per tutti i non cittadini in applicazione a disposizioni esecutive molto severe, in virtù delle quali questo visto doveva essere emesso prima del viaggio dall'Ambasciata nel Paese di origine. Negli ultimi anni certi Paesi di immigrazione d'oltremare, tra cui anche gli Stati Uniti, hanno tuttavia tentato di eliminare l'obbligo di visto per i cittadini provenienti principalmente dagli Stati dell'UE e dell'EFTA. Gli Stati dell'Europa occidentale a loro volta stanno abbandonando la tradizionale regolamentazione senza visto (eccetto «Paesi a rischio») per adottare una politica di visto europea unitaria (eccetto «Paesi non a rischio»). Non si esclude tuttavia in futuro una regolamentazione unitaria del visto di ingresso tra l'Europa occidentale e il Nordamerica.

E' già stato ricordato che i Paesi europei e d'oltremare richiedono in misura crescente un visto di transito. L'introduzione di questo strumento di controllo risulta logicamente dai preparativi dei Paesi dell'UE che hanno sottoscritto gli accordi di Schengen e di Dublino nonché l'accordo sulle frontiere esterne. Attualmente i passeggeri in transito nei maggiori aeroporti europei (Francoforte e Schipol) e le relative domande di asilo prive di fondamento rappresentano un considerevole problema nel controllo degli ingressi. Tra gli Stati dell'UE, Francia, Germania e Paesi Bassi hanno introdotto l'obbligo del visto di transito, mentre il Regno Unito ha varato una legge che consente di disporre in qualsiasi momento un obbligo di visto di questo tipo. Tra gli Stati dell'EFTA, Austria e Svizzera richiedono un visto di transito, tra gli Stati d'oltremare analizzati a richiederlo sono l'Australia e il Canada.

Permesso di soggiorno prima dell'entrata nel Paese

In linea generale, l'introduzione dell'obbligo di visto o di visto di transito costituisce uno strumento di controllo dell'immigrazione piuttosto efficace. L'obbligo di visto si riflette perlopiù sull'entità e sul tipo dei movimenti migratori irregolari. La disposizione, in base alla quale l'immigrazione è possibile soltanto dopo l'ottenimento di un permesso di soggiorno o di

lavoro, introdotta in alcuni Stati europei già alla fine degli anni '60 e agli inizi degli anni '70, sembra tuttavia essere applicata solamente a partire dagli anni '80. Come è già stato ricordato (vedere sezione I), la maggior parte delle persone immigra oggi irregolarmente e soltanto una piccolissima parte di quelli che vogliono rimanere per oltre tre mesi sono in possesso di un permesso di soggiorno o di lavoro al momento dell'entrata nel Paese. Il permesso di soggiorno non viene quindi attualmente utilizzato per controllare l'immigrazione, ma piuttosto quale strumento per regolarizzare dopo un soggiorno prolungato per diversi motivi personali lo statuto degli immigrati irregolari (persone che non hanno diritto di asilo o sono entrate illegalmente). In Germania e, in misura predominante, anche in Svizzera, il permesso di soggiorno viene consapevolmente utilizzato per legalizzare la posizione di lavoratori stranieri o stagionali presenti nel Paese con soggiorno a tempo indeterminato. Inoltre, il permesso di soggiorno facilita anche il ricongiungimento familiare, per cui in questo caso la maggior parte delle autorizzazioni viene concessa soltanto dopo l'entrata e spesso dopo un prolungato soggiorno semilegale, e non impiegata a scopo di controllo, come si pensava originariamente, prima dell'entrata.

In Europa occidentale il permesso di soggiorno viene quindi utilizzato principalmente per legalizzare lo statuto di stranieri entrati irregolarmente e non per definire in anticipo l'entità e la composizione dell'immigrazione. Questo sviluppo risulta, come già citato, dall'afflusso in costante crescita di richiedenti asilo che non ne hanno diritto nonché di immigrati illegali. Per motivi evidenti la maggior parte dei Paesi si rifiuta di confermare chiaramente questa deplorabile situazione, in quanto solo a nominare la possibilità che gli immigrati irregolari potrebbero eventualmente ottenere un permesso di soggiorno permanente, indurrebbe ancora più persone ad intraprendere questa strada. La situazione attuale potrebbe essere definita un circolo vizioso: maggiore è il numero di immigrati irregolari che non vengono rimpatriati, maggiore è il numero di quelli che cercheranno di entrare illegalmente in un Paese. In altri termini: l'attuale politica dell'Europa occidentale determina indirettamente l'aumento dei movimenti migratori irregolari ed illegali.

Provvedimenti contro l'immigrazione illegale

A livello teorico esistono tre possibilità per contrastare questa spiacevole tendenza: (i) attuazione di regolari possibilità di immigrazione per immigrati preselezionati, (ii) gli immigrati irregolari ed illegali devono essere rimpatriati in modo più efficiente e più rapido possibile e (iii) i movimenti migratori illegali e clandestini devono essere combattuti con maggiore intensità.

L'ILO stima che il numero di lavoratori stranieri presenti illegalmente nell'area dei Paesi dell'UE e dell'EFTA ammontava nel 1990 a 2,6 milioni. In base alle stime attuali, nell'Europa

occidentale vivono illegalmente tra i 3,5 e i 5,5 milioni di stranieri, senza essere registrati presso le relative autorità. Soltanto i Paesi con un sistema di registrazione molto preciso, ad es. la Svezia e la Svizzera, riescono a mantenere contenuto il numero degli immigrati illegali.

Diversi Paesi hanno introdotto da un certo periodo «programmi di regolamentazione». Gli stranieri immigrati illegalmente vengono invitati a presentarsi e a farsi registrare presso le autorità durante un «periodo di amnistia», e in cambio viene loro rilasciato un permesso di soggiorno. Tali regolamentazioni vennero attuate negli anni '80 in Italia, Spagna, Paesi Bassi e Francia, e questi ultimi due hanno proceduto parallelamente nel 1981. Il programma olandese si riferiva a tutti i lavoratori illegali immigrati tra il gennaio del 1978 e l'ottobre del 1979. Come risulta dalle analisi dei singoli Paesi, il programma francese ha determinato il rilascio di 131.000 permessi di soggiorno su un totale di 400.000 stranieri immigrati illegalmente. Anche gli Stati Uniti hanno fatto ripetutamente uso di tali programmi di regolamentazione. La Svezia ha impiegato alcune volte una «regolamentazione eccezionale» per richiedenti asilo (di recente per 20.000 richiedenti asilo originari del Kosovo). I Paesi citati stanno attualmente esaminando gli effetti a lungo termine di questi programmi di regolamentazione che naturalmente causano anche ulteriori immigrazioni irregolari.

È quindi ovvio chiedersi quali provvedimenti possano essere adottati per prevenire l'immigrazione irregolare in Europa occidentale e, più precisamente, nell'ambito di un quadro accettabile per tutte le democrazie dell'Europa occidentale. Il problema principale consiste nel fatto che la maggior parte degli immigrati irregolari ha documenti di identità falsi o non li ha affatto. Un paio di anni fa il numero stimato di richiedenti asilo senza documenti o con documenti falsi si aggirava in media sul 50-60 %, attualmente le stime raggiungono il 70 %. Nei Paesi Bassi, nel 1993 all'aeroporto di Schipol, il 46 % di tutti i richiedenti asilo era senza documenti validi, in Germania era in tutto il 60-70 %, in Norvegia era il 47 % nel 1992 e nel Regno Unito era il 66 % nel 1993.

Sulla base di questa situazione, la maggior parte dei Paesi trattati in questo studio hanno inasprito le leggi esistenti in materia di immigrazione illegale o di immigrazione con documenti falsi oppure hanno iniziato ad infliggere sanzioni più severe contro le imprese di trasporto che favoriscono l'ingresso di persone senza documenti o con documenti falsi. Ad eccezione della Svizzera, tutti i Paesi analizzati si servono di questo strumento di controllo e anche la Svizzera sta preparando un emendamento di legge a tale proposito. In tutti i Paesi sono inoltre in vigore leggi o emendamenti contro la clandestinità ed è stata intensificata la collaborazione internazionale della polizia per combattere gli immigrati clandestini (sia nell'ambito dell'UE sia quale risultato della Conferenza di Berlino e Budapest sui movimenti migratori incontrollati).

In Svezia un'azienda di trasporto coinvolta può essere obbligata in certe circostanze a sostenere i costi per il rimpatrio di stranieri, compresi i costi di viaggio del personale di sorveglianza. Inoltre, come già citato, la legislazione svedese è stata modificata nel gennaio

del 1994 e tale emendamento prevede il sequestro degli autoveicoli o delle imbarcazioni utilizzate per il trasporto di immigrati illegali.

In passato l'identificazione con impronte digitali dei richiedenti asilo non era molto diffusa. Come dimostra il breve studio sul funzionamento delle procedure di asilo, quasi tutti i Paesi esaminati prescrivono già l'identificazione con impronte digitali per i richiedenti asilo.

Per combattere l'occupazione illegale di stranieri, gli Stati dell'Europa occidentale hanno introdotto negli anni '70 uno strumento di controllo supplementare, ossia sanzioni contro i datori di lavoro che assumono stranieri senza relativo permesso. L'unico Paese europeo che non fa uso di tale regolamentazione è il Regno Unito. In seguito a un lungo dibattito, nel 1986 anche Stati Uniti e Canada hanno introdotto tali sanzioni, ma non l'Australia (dove sono i sindacati ad esercitare un controllo analogo).

Regole per il ricongiungimento familiare

Le regolamentazioni concernenti l'immigrazione dei componenti familiari sono fondamentalmente positive, in quanto consentono ai familiari di raggiungere i loro parenti già residenti nel Paese. In armonia con la legislazione internazionale i parenti prossimi hanno il diritto di immigrare. Non esiste tuttavia alcuna definizione internazionale vincolante del concetto di «parenti prossimi». Gli Stati dell'UE si stanno muovendo per standardizzare la legislazione e la politica a tale proposito. In occasione di un incontro dei Ministri UE competenti per le questioni di migrazione tenutosi in Danimarca nel giugno del 1993, venne varata una risoluzione concernente i cittadini non facenti parte dell'SEE. Nella risoluzione non sono incluse le persone, a cui non è stato riconosciuto lo statuto di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra (sono valide regole speciali), e nemmeno gli studenti stranieri e i lavoratori stranieri a breve termine. Un principio di base della risoluzione è il diritto al ricongiungimento familiare di coniugi e figli. E' tuttavia possibile introdurre un periodo di attesa, inoltre non sono accettati matrimoni fittizi. Non è consentita nemmeno la poligamia (in caso di matrimoni poligami, soltanto la prima moglie e i relativi figli hanno diritto al ricongiungimento familiare). La risoluzione afferma inoltre che i figli debbano avere al massimo 16-18 anni per poter immigrare per motivi familiari (un limite preciso di età verrà successivamente preso in considerazione dagli Stati dell'UE). Inoltre i figli, indipendentemente se maschi o femmine, che sono sposati o fanno già vita indipendente oppure che hanno formato una famiglia, non sono più autorizzati ad immigrare per motivi familiari. Per tutti gli altri membri familiari spetta agli Stati decidere in base a usi e costumi nazionali.

La risoluzione dell'UE rispecchia la politica sempre più restrittiva che gli Stati dell'Europa occidentale hanno praticato sin dalla metà degli anni '80 in materia di ricongiungimenti familiari. Negli ultimi tempi, Paesi come Francia, Germania e Regno Unito che hanno registrato

massicci flussi di immigrazione, hanno perciò esaminato nei dettagli la loro politica sul ricongiungimento familiare. Le modifiche, che la Francia ha attuato sulla base del pacchetto del 1993, meritano una menzione particolare in quanto per lunghi anni questo è sempre stato il Paese più liberale d'Europa in riferimento ai ricongiungimenti familiari. Non solo la Francia, ma quasi tutti gli Stati dell'EFTA sembrano riconoscere in misura crescente i pericoli e gli effetti di una politica di ricongiungimento familiare troppo generosa. L'atteggiamento divenuto sempre più restrittivo in Europa è in forte contrapposizione a quella del Nordamerica, dove il ricongiungimento familiare occupa una posizione privilegiata e la politica è quindi sempre stata molto liberale. Risulta perciò spontaneo chiedersi se l'atteggiamento degli Stati europei sia sostenibile a lungo termine, in quanto la maggior parte degli immigrati irregolarmente sono familiari di immigrati già insediatisi. Per adeguarsi alla situazione reale, i Paesi europei dovranno probabilmente rivedere la loro politica di ricongiungimento familiare fra circa dieci anni e renderla più liberale.

E' sempre più difficile fornire uno studio comparativo sulla politica di ricongiungimento familiare attuata nei Paesi analizzati. Le leggi sono a tale proposito molto dettagliate, in particolare per quanto riguarda i diritti degli adulti in caso di matrimonio. In altre parole, le disposizioni nazionali vigenti in Europa possono essere riassunte come segue: in linea generale si delinea la tendenza ad un «periodo di attesa», che varia tra 1 e 5 anni e trascorso il quale può essere rivendicato il diritto al ricongiungimento familiare. In un Paese, ossia i Paesi Bassi, la legge prevede da poco un periodo di attesa «inverso», questo significa che il diritto al ricongiungimento familiare deve essere rivendicato entro tre anni dal rilascio di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato al capofamiglia. Una volta trascorso questo periodo il diritto decade.

Inoltre, tutti gli Stati impongono già che sia il capofamiglia ad occuparsi sotto ogni punto di vista dei familiari immigrati e che le condizioni abitative siano accettabili. Per questi due requisiti alcuni Paesi hanno emesso precise disposizioni. In base alla legge francese il capofamiglia deve guadagnare almeno lo stipendio minimo fissato dal Governo.

Inoltre, per il controllo delle domande di ingresso si è ora più precisi per quanto concerne la *contrazione del matrimonio*. In tutti i Paesi le disposizioni in materia sono ora più severe. In caso di matrimoni poligami soltanto una moglie è contemplata da questo regolamento (il Regno Unito ha introdotto tale regolamentazione già alcuni anni fa, la Francia ha modificato la legge nel 1993).

A livello generale è necessario constatare che le disposizioni relative al ricongiungimento familiare una volta contratto il matrimonio sono molto più dettagliate in ciascuno dei Paesi analizzati ed è quindi difficile stabilire un confronto internazionale.

Lo stesso vale per la definizione legata alle leggi nazionali del concetto di «minorenne». In questo caso tradizioni e costumi nazionali rivestono solitamente un ruolo predominante. Nella maggior parte dei casi l'età di 18 anni rappresenta il limite massimo per il ricongiungi-



mento familiare. In Germania il limite è tuttavia ridotto a 16 anni, in Francia il limite massimo per le figlie nubili è di 21 anni. Ma non solo la definizione del concetto di «minorenne» è divenuta più difficile (si pensi a tale proposito ai figli di coniugi separati, figli illegittimi, figli di matrimoni poligami, figli adottivi, ecc.), anche in altri campi le regolamentazioni legislative sono sempre più precise, ad es. in merito al diritto d'entrata nel Paese per parenti più anziani. La tendenza generale mira ad aumentare il limite di età (in Danimarca, ad esempio, il limite di età è stato di recente aumentato da 60 a 65 anni). Inoltre, il capofamiglia deve avere una dimora fissa, prima che sia possibile il trasferimento di uno o più parenti. Del resto l'impegno al mantenimento della famiglia è ora molto più accentuato che in passato. Tutto questo dimostra come sia difficile fornire in breve una panoramica sulle disposizioni attualmente vigenti in merito al ricongiungimento familiare. Nella seguente tabella sono riportate alcune caratteristiche essenziali, senza specificare i dettagli o le numerose eccezioni.

**Presupposti per i ricongiungimenti familiari in alcuni Paesi europei
(tabella 7)**

	Periodo di attesa generale	Minorenni fino a	Per contrazione del matrimonio	Per l'entrata di parenti più anziani
Austria	1-2 anni	19 anni	Uomo/donna almeno 18 anni	Per motivi particolari
Danimarca	5 anni	18 anni	Uomo/donna almeno 18 anni	Devono avere più di 65 anni (purché il capofamiglia abbia già da almeno 7 anni diritto di permanenza)
Francia	2 anni	Maschio 18 anni Femmina 21 anni	Vale solo per le mogli	Genitori e nonni con più di 50 anni
Germania	5 anni	16 anni	8 anni di soggiorno (nuovi rapporti)	Per motivi particolari
Gran Bretagna	1 anno	18 anni	Solo mogli (almeno 16 anni)	Vedove con più di 65 anni
Norvegia	0-3 anni	18 anni	Uomo/donna almeno 18 anni	Per motivi particolari
Paesi Bassi	L'entrata deve aver luogo entro 3 anni	18 anni	Uomo/donna almeno 18 anni	Per motivi particolari
Svezia	0 anni	20 anni	Uomo/donna almeno 18 anni	Genitori con più di 60 anni
Svizzera	2-5 anni	18 anni	Uomo/donna almeno 21 anni	Per motivi particolari

Permesso di soggiorno e cittadinanza

Tutti i punti contenuti in questo confronto e nelle tabelle si riferiscono alla politica di immigrazione in generale e agli strumenti che dovrebbero regolare in modo mirato l'immigrazione di stranieri. Inoltre, tutti i Paesi trattati nello studio dispongono di un certo numero di strumenti che si riflettono indirettamente sull'entità del movimento migratorio. Tra questi rientrano anche la politica del mercato del lavoro, la sicurezza sociale, la politica sociale ed abitativa, nonché la politica di integrazione degli stranieri. Naturalmente, anche il rilascio di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato e il conferimento della cittadinanza possono rivestire un ruolo importante per regolare l'entità e il tipo dei movimenti migratori.

In generale, gli Stati esaminati attuano politiche molto diverse in merito all'integrazione degli immigrati. Fra gli Stati d'oltremare, il Canada ha già praticato in passato una politica mirata a tutelare le lingue e le tradizioni politiche dei gruppi immigrati.

Le differenti politiche degli anni '70 hanno avuto diversi effetti in Australia, Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia. Negli Stati Uniti e nel Regno Unito si è sempre data grande rilevanza allo sviluppo di rapporti armonici tra le razze, mentre la Francia cerca da decenni di integrare completamente gli stranieri nella società di lingua francese. In tutti i Paesi citati esistono vasti programmi governativi per l'integrazione degli immigrati. In Austria, Germania e Svizzera questi programmi non sono ancora così sviluppati, per lo meno a livello federale.

Lo strumento più importante per favorire l'integrazione degli immigrati è la sicura posizione giuridica e la possibilità di ottenere la cittadinanza nel nuovo Paese di residenza. Nei Paesi analizzati in questo studio non esistono chiare correlazioni tra la politica liberale di integrazione e il periodo trascorso il quale viene rilasciato un permesso di soggiorno a tempo indeterminato oppure la cittadinanza. I Paesi con moderne politiche di integrazione non prevedono necessariamente che un permesso di soggiorno a tempo indeterminato venga rilasciato entro poco tempo.

I requisiti necessari per ottenere la cittadinanza e il permesso di soggiorno a tempo indeterminato sono riepilogati nella tabella 8. Come si può riscontrare, tutti i Paesi europei (ad eccezione della Svezia) concedono un *permesso di soggiorno a tempo indeterminato* dopo un periodo di 2 – 10 anni. I più liberali sono i Paesi nordici con 2 – 3 anni, quello più severo la Francia con 10 anni. Germania e Svizzera, Paesi dove si registra una forte presenza di lavoratori stranieri, presentano regolamentazioni differenti a seconda delle categorie di immigrati. La Svezia applica una politica simile a quella degli Stati Uniti, dove un permesso di soggiorno a tempo indeterminato può essere concesso immediatamente, subito dopo aver analizzato attentamente la richiesta di residenza.

Il periodo necessario per ottenere la cittadinanza si aggira nella maggior parte dei Paesi analizzati tra i 5 e i 10 anni. Le disposizioni più severe sono quella della Svizzera (12 anni, con

tempi diversi in certi Cantoni). Insieme all'Austria e alla Germania, la Svizzera ha anche il sistema di controllo più severo e gli oneri più elevati. Nonostante ciò, negli ultimi anni le cifre di naturalizzazione sono aumentate in Austria e Germania e hanno raggiunto nel 1993, come anche nella maggior parte degli altri Stati europei analizzati, il 3 %. La Francia che, come la Svezia, ha le leggi di naturalizzazione più liberali d'Europa come la Svezia per la verifica dell'idoneità personale, aveva tuttavia nel 1991 una percentuale di naturalizzazioni più bassa rispetto alla Germania. In termine assoluti la percentuale più bassa spetta tuttavia (con l'eccezione della Svizzera) agli Stati Uniti. In totale otto dei Paesi europei esaminati registravano valori più elevati che in Canada e negli Stati Uniti, una prova del fatto che i due continenti si stanno sempre più avvicinando nell'ambito dell'immigrazione.

**Soggiorno a tempo indeterminato e cittadinanza con relativi termini
(tabella 8)**

	Termine per soggiorno a tempo indeterminato	Termine per cittadinanza	Numero di naturalizzazioni nel 1991	Percentuale di stranieri residenti naturalizzati
Australia	0 anni	2 anni	118.510	4,5
Austria	5 anni	10 anni	11.400	2,8
Canada	0 anni	3 anni	109.800	2,6
Danimarca	3 anni	7 anni	5.100	3,1
Finlandia	2 anni	7 anni	100	3,3
Francia	10 anni	5 anni	72.200	2,0
Germania	5-10 anni	10 anni	141.600	2,7
Gran Bretagna	5-10 anni	5 anni	58.640	3,1
Norvegia	3 anni	7 anni	5.100	3,5
Paesi Bassi	5 anni	5 anni	29.100	4,2
Svezia	0 anni	2-5 anni	27.700	3,3
Svizzera	5-10 anni	12 anni	8.800	0,8
USA	0 anni	5 anni	308.000	1,3

Rimpatrio

Dall'analisi eseguita risulta che in seguito alla crisi petrolifera e all'annullamento dei programmi per il reclutamento di lavoratori provenienti dall'Europa meridionale, molti Paesi europei hanno considerato o effettivamente eseguito alla metà degli anni '70 programmi di rimpatrio volontario su vasta scala.

Francia, Germania e Paesi Bassi sono Stati particolarmente attivi. Si sono solitamente accollati i costi di viaggio e hanno erogato sussidi (con un'ulteriore possibilità di crediti vantaggiosi) per la costituzione di piccole aziende nel Paese di origine. Ottenendo il sussidio decadeva il permesso di lavoro. Nei Paesi Bassi il programma di rimpatrio faceva parte di un progetto di sviluppo su vasta scala per la creazione di posti di lavoro nei principali Paesi di origine.

Questi programmi mostrano tuttavia solo effetti minimi sul numero delle persone realmente rimpatriate. Con lo scoppio della crisi in materia d'asilo alla metà degli anni '80 scoppio la crisi di asilo, il rimpatrio e l'espulsione dei richiedenti asilo rifiutati divenne un problema molto pressante (vedere parte successiva di questa sezione). Sulla base delle precedenti esperienze con rimpatrio volontario, molti Paesi (ad es. Germania, Paesi Bassi e Belgio) hanno iniziato a collaborare con l'IOM (International Organization for Migration), che ha fornito aiuto a oltre 80.000 persone per il loro ritorno volontario in patria.

Tendenze generali della politica di asilo

La politica di asilo, che ha rivestito per decenni un ruolo subordinato nei sistemi di immigrazione dell'Europa occidentale, è ora diventata improvvisamente molto importante, in quanto essa regola il flusso di immigrazione attualmente più significativo, anche se questo non è mai stato nelle intenzioni degli Stati. L'analisi dei Paesi dimostra che la politica e i sistemi di asilo sono stati sottoposti ad approfonditi esami e a riforme in tutti gli Stati esaminati. Contrariamente alla politica di immigrazione, negli ultimi tempi molti studi comparativi internazionali si sono occupati della politica e della legislazione in materia di asilo dei singoli Paesi. Per tale ragione vengono riportati in questa sede soltanto alcuni dati comparativi di base.

Nel corso degli ultimi 5-7 anni, la politica e la legislazione di asilo dell'Europa occidentale sono state sottoposte con estrema rapidità ad un processo di ammodernamento e di armonizzazione internazionale. La forza trainante alle spalle di questo processo, che si basa in modo particolare sul principio del Paese di primo asilo e sull'applicazione pratica di questo principio, era rappresentata dagli sforzi di armonizzazione attuati dagli Stati dell'UE, iniziati nel 1986 con l'elaborazione dell'accordo di Dublino.

Nell'ambito dell'UE si sta ora iniziando a standardizzare e a modernizzare anche i criteri e i requisiti per le procedure di evasione delle pratiche d'asilo. Contemporaneamente sono stati attuati grandi sforzi da parte degli Stati non aderenti all'UE per adeguare i loro sistemi a quelli dell'UE, che hanno comportato una serie di contatti informali bilaterali e multilaterali al fine di estendere gli sforzi di cooperazione e di armonizzazione all'intera area dell'UE e dell'EFTA.

Gli impegni degli Stati dell'Europa occidentale, volti a una cooperazione in parallelo in materia di politica di asilo, possono essere riassunti come segue.



Tutti gli Stati inclusi nello studio hanno introdotto la possibilità dell'identificazione con impronte digitali di richiedenti asilo, fattore molto importante, in quanto la maggior parte di essi arriva senza documenti. Tutti i Paesi prevedono *procedure rapide* per domande prive di fondamento e applicano il *principio del Paese di primo asilo*. Alcuni hanno adottato anche il principio dei Paesi terzi sicuri. Alcuni Paesi sono ancora un passo più avanti e procedono secondo il principio dei Paesi di origine sicuri. Tutti i Paesi hanno semplificato, accelerato e reso più efficienti le loro procedure di asilo attuando riforme legislative e decentralizzando le decisioni di prima istanza. Per quanto riguarda le istanze di ricorso, tutti i Paesi con più istanze di ricorso cercano di introdurre, se lo permette la Costituzione, un semplice sistema a due livelli (prima e seconda istanza). Tutti i Paesi stanno intensificando i loro sforzi per *rendere più efficienti le espulsioni* in caso di rifiuto delle domande dei richiedenti asilo, ad es. mediante l'imposizione di un arresto al fine di facilitare l'allontanamento. Tutti i Paesi hanno messo a disposizione considerevoli risorse per quanto concerne la gestione, le finanze e il personale. Infine in tutti i Paesi l'assistenza ai richiedenti asilo e l'evasione delle domande di asilo sono state fortemente concatenate nel corso di questo processo al fine di incrementare così i controlli e di ridurre i costi. La seguente tabella 9 mostra a che punto è arrivata l'effettiva armonizzazione. Gli altri punti elencati nella tabella verranno illustrati e discussi successivamente.

Alcuni segni della progressiva armonizzazione delle procedure di asilo (tabella 9)

	Identificazione con impronte digitali	Arresto	Procedure veloci per domande prive di fondamento	Principio del Paese di primo asilo	Principio del Paese di origine sicuro
Austria	X	X	X	X	X
Danimarca	X	X	X	X	
Finlandia	X	X	X	X	(X)
Francia	X	X	X	(X)	
Germania	X	X	X	X	X
Gran Bretagna	X	X	X	X	
Norvegia	X	X	X	X	
Paesi Bassi	X	X	X	X	(X)
Svezia	(X)	(X)	X	X	
Svizzera	X	X	X	X	X

Domande di asilo e controlli di identità

La maggior parte dei Paesi esaminati nello studio prevede che la domanda di asilo possa essere presentata sia al di fuori del Paese (ad un'Ambasciata, ecc.) sia alla frontiera, nonché dopo l'entrata nel Paese di destinazione. Negli ultimi tempi alcuni Paesi (primi fra tutti, la Svizzera, l'Austria e i Paesi Bassi) hanno introdotto disposizioni in base alle quali le domande devono essere inviate per la verifica a determinate autorità.

La procedura dell'identificazione con impronte digitali venne inizialmente applicata soltanto in alcuni Paesi. Oggigiorno sia il drammatico aumento di richiedenti asilo senza documenti sia l'imminente applicazione dell'accordo di Dublino e di Schengen hanno reso indispensabile l'identificazione con impronte digitali (la Gran Bretagna e la Germania hanno introdotto le relative disposizioni soltanto nel 1993). In alcuni Paesi la legislazione consente di recente anche lo scambio delle impronte digitali e dei dati relativi all'identità dei richiedenti asilo (ad es. in Norvegia dal 1992, in Austria dal 1993). Questo è necessario tra l'altro per l'approntamento e la gestione di un sistema computerizzato per il controllo a livello europeo dei richiedenti asilo e per rispettare l'accordo sull'applicazione del principio del Paese di primo asilo. Molti Paesi effettuano già questo scambio dei dati. Si è constatato che nel 1991 quasi il 15 % dei richiedenti asilo registrati in Svizzera e in Austria avevano presentato domande di asilo in entrambi i Paesi e inoltre che nel 1993 3.000 domande presentate in Germania erano

doppie, vale a dire che la stessa domanda era stata presa in considerazione sia in Germania sia in un altro Paese europeo.

Esistono anche altre misure per determinare se il richiedente asilo ha fornito i dati corretti sulla sua identità. Molti Paesi, come Norvegia, Danimarca e Svizzera, hanno ora disposizioni che consentono di esercitare maggiori pressioni sul richiedente asilo, affinché questo fornisca dati corretti sulla sua persona. Sulla base della nuova legge di asilo in vigore in Austria, per i richiedenti asilo che non collaborano possono essere sospese le prestazioni di assistenza sociale e persino interrotte le procedure di asilo, se l'interessato non si presenta ad eventuali convocazioni. Altri Paesi si servono di una detenzione prolungata per assicurare che il richiedente asilo fornisca i dati corretti sulla sua persona.

Procedure rapide per domande prive di fondamento

La maggior parte dei Paesi analizzati esegue attualmente procedure rapide. Anche la nuova legislazione tedesca prevede questa possibilità. Inizialmente nei Paesi Bassi e nel Regno Unito, le procedure rapide non erano consentite per legge in caso di domande prive di fondamento, ma le nuove leggi del 1993 lo prevedono. Nella maggior parte dei casi si afferma che le procedure debbano durare 5-7 giorni; nella maggior parte dei Paesi le procedure vengono tuttavia evase in 2-3 giorni.

Applicazione del principio del Paese di primo asilo

Questo principio afferma che un richiedente asilo può essere rinvio nel primo Paese in cui è entrato, se questo Paese gli offre protezione. Tutti i Paesi europei analizzati applicano questo principio, il quale è parte integrante dell'accordo di Dublino e di Schengen, sin dalla metà degli anni '80. Alcuni anni fa il principio di primo asilo era previsto per legge solo in Danimarca, Norvegia, Austria e Canada. Tuttavia, anche tutti gli altri Paesi mettevano in pratica questo principio (ad eccezione della Francia, in cui trovava applicazione solo in parte). A causa delle modifiche della legge sull'asilo attuate nel 1993 in Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Francia il principio di primo asilo trovò spazio anche nelle rispettive legislazioni. Come risulta dalle analisi dei singoli Paesi, in Francia il Consiglio costituzionale si oppose dapprima alla legge precedentemente varata dal Parlamento.

Come mostra lo studio, i primi Paesi sicuri (oppure i Paesi terzi sicuri, come vengono denominati dalla legge tedesca) vengono propriamente menzionati soltanto da Germania e Finlandia. Nell'analisi dei Paesi è stato citato che tutti gli Stati dell'UE e dell'EFTA, nonché la limitrofa Polonia e la Repubblica Ceca possono essere considerati Paesi terzi sicuri conforme-

mente alla nuova legge tedesca. Altri Stati europei, che hanno previsto per legge il concetto del primo Paese sicuro, adottano normalmente criteri generali, in base ai quali si determina se un Paese di primo asilo possa essere considerato sicuro o meno.

La nuova legge austriaca sull'asilo contiene ad esempio un paragrafo, secondo il quale tutti i Paesi che applicano la Convenzione di Ginevra del 1951 devono essere considerati Paesi di primo asilo sicuri. In alcuni altri Paesi europei le proposte di legge contengono determinati criteri (ad es. la sottoscrizione di diversi documenti internazionali di particolare rilevanza) per determinare se un Paese terzo può essere considerato sicuro e se vi si possono rimandare i richiedenti asilo. La nuova legge europea sui Paesi terzi sicuri, attualmente in esame, è molto simile alla legge tedesca e prevede l'elenco dettagliato di determinati Paesi terzi sicuri.

Il principio del Paese di origine sicuro

Per facilitare la verifica di richieste di asilo prive di fondamento (nelle procedure rapide o nell'ambito delle regolari procedure di prima istanza), due Paesi, la Svizzera nel 1990 e la Germania nel 1992, hanno introdotto il concetto di Paese di origine sicuro. Come è già stato detto, i Paesi Bassi stanno preparando un testo di legge simile a quello in vigore in Germania. L'Austria ha inserito nella sua legge sull'asilo, emanata nel 1992, un paragrafo in cui si afferma che non viene concesso alcun asilo se il richiedente ha già ottenuto protezione in un altro Paese. I seguenti Stati vengono considerati Paesi di origine sicuri nelle leggi svizzere e tedesche: Albania (solo in Svizzera), Bulgaria, Gambia, Ghana, India (solo in Svizzera), Polonia, Romania, Senegal, Slovacchia, Repubblica Ceca e Ungheria. In Svizzera questa lista viene costantemente aggiornata in merito alla possibile aggiunta di altri Paesi. Il Governo svizzero decide sull'inserimento o sull'esclusione dalla lista. A livello formale, lo stesso vale anche per la Germania. Ma sarà ancora più difficile eseguire modifiche nella lista tedesca, in quanto la lista dei Paesi sicuri costituisce il risultato di difficili discussioni tra i partiti politici più importanti in relazione al decreto tedesco sull'asilo emanato nel 1993.

Tutti gli altri Paesi occidentali non citano alcun criterio preciso per Paesi sicuri e non sicuri al fine di facilitare il processo decisionale nelle procedure di asilo. Un'inchiesta realizzata dai Paesi occidentali per determinare il giudizio generale su questo concetto mostra tuttavia un altro grado di armonizzazione. Nonostante ciò, alcuni Paesi (ad es. la Francia) prendono ufficialmente posizione contro l'impiego del concetto del Paese di origine sicuro, in quanto (mutatis mutandis) tutti i Paesi non citati nella lista dei Paesi di origine sicuri non possono essere automaticamente considerati non sicuri.

Gli attuali criteri di asilo

Nella prefazione allo studio è già stato sottolineato che non è scopo dello studio fornire informazioni dettagliate sugli sviluppi delle legislazioni, ma mostrare la direzione nella quale si muovono le singole politiche. La legislazione in materia di asilo e dei rifugiati dei singoli Paesi è stata trattata dettagliatamente in alcuni altri studi comparativi. In questa sede vengono tuttavia messe a confronto soltanto le tendenze dei principi di tali legislazioni.

Tutti i Paesi analizzati hanno inserito nella loro legislazione i criteri di rifugiato della Convenzione di Ginevra del 1951, facendo riferimento alla Convenzione oppure inserendo il testo dei criteri specificati nella Convenzione senza fare alcun riferimento a quest'ultima. Tutti i Paesi presi in esame posseggono quindi la stessa base giuridica per l'accoglienza o il rifiuto delle domande di asilo. E' tuttavia necessario constatare che soltanto pochi Paesi hanno definito nelle proprie leggi un diritto alla concessione di asilo a richiedenti che rispondono a detti criteri. Ciò è perfettamente conforme alle disposizioni del diritto pubblico internazionale.

Durante gli anni '70 molti Stati europei hanno introdotto nelle loro disposizioni legislative, oltre al concetto di rifugiato della Convenzione del 1951, anche il concetto di «rifugiato de-facto» (ad es. rifugiati in seguito a violenze o a renitenza alla leva, ecc., che non rispondono ai requisiti della Convenzione di Ginevra). In seguito all'aumento di rifugiati conformi ai criteri di rifugiato de-facto e anche all'aumento di richiedenti asilo che non necessitavano chiaramente di alcuna protezione, alcuni Paesi hanno ripreso le loro precedenti disposizioni di legge (ad es. i Paesi Bassi nel 1988). Attualmente soltanto quattro dei Paesi esaminati in questa sede hanno mantenuto il concetto di rifugiato de-facto nelle loro leggi (Danimarca, Finlandia, Svezia e Svizzera). Tutti i Paesi presi in esame hanno tuttavia elaborato leggi che forniscono ai rifugiati non conformi ai criteri della Convenzione la possibilità di mantenere il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie. Alcuni Paesi, ad es. Paesi Bassi, Norvegia, Austria, Svezia e Svizzera, hanno descritto i particolari motivi umanitari nelle loro leggi, altri invece utilizzano determinate clausole che concedevano ai rifugiati di mantenere il soggiorno a tempo determinato loro concesso (ad es. Germania e Regno Unito).

L'attuale situazione per quanto concerne l'ammissione delle tre categorie di rifugiati (Convenzione, de-facto e motivi umanitari/statuto speciale per soggiorno a tempo determinato) nella relativa legislazione è illustrata nella seguente tabella (vedere tabella 10).

Le X riportate tra parentesi significano che il relativo Paese non concede espressamente il soggiorno per motivi umanitari, ma che in determinati casi vengono applicate altre possibilità adeguate per poter rilasciare un permesso di soggiorno speciale o a tempo determinato (in Germania esiste la possibilità di applicare il concetto di «tolleranza», nel Regno Unito quello di «exceptional leave to remain», ecc.).

Concetti di rifugiato nelle legislazioni nazionali (tabella 10)

	Statuto della Convenzione di Ginevra	Statuto di rifugiato de-facto	Motivi umanitari o altri
Australia	X		X
Austria	X		X
Canada	X		X
Danimarca	X	X	(X)
Finlandia	X	X	X
Francia	X		(X)
Germania	X		(X)
Gran Bretagna	X		(X)
Norvegia	X		X
Paesi Bassi	X		X
Svezia	X	X	X
Svizzera	X	X	X
Stati Uniti	X		X

Vittime della guerra nell'ex Jugoslavia

L'arrivo di 540.000 cittadini della Bosnia-Erzegovina nei Paesi dell'Europa occidentale dallo scoppio della guerra nel 1992 rappresenta il maggior flusso di rifugiati dopo i moti ungheresi del 1956. Questi flussi di rifugiati hanno determinato l'adozione di un nuovo concetto nella terminologia europea in materia, ossia quello di rifugiato con protezione a tempo determinato, lo statuto di rifugiato TPS (temporary protected status, statuto di protezione temporanea). Questa regolamentazione legislativa non esisteva prima. Tutti i Paesi dell'UE (ad eccezione della Grecia) e la maggior parte dei Paesi dell'EFTA hanno introdotto il concetto di rifugiato TPS nelle loro leggi. Una concessione di asilo TPS significa che le autorità verificano ogni 6 mesi la situazione in Bosnia-Erzegovina e, se necessario, prorogano la protezione per l'intera categoria dei cittadini della Bosnia-Erzegovina per un altro periodo di sei mesi, a seconda degli sviluppi della situazione in questa regione. Le concessioni di asilo TPS non sono incluse mediante procedure regolari nelle statistiche di asilo oppure vi compaiono soltanto temporaneamente. Tale regolamentazione venne introdotta in Danimarca e in Finlandia nel 1992, nei Paesi Bassi nel 1993, in Austria nel 1993 e in Svezia nell'aprile del 1994. In Francia e in Germania il diritto di riconoscimento o di rifiuto della protezione temporanea (TPS) è stato delegato alle autorità regionali. La nuova legislazione svedese non è applicabile in linea di principio alle vittime della guerra nella Bosnia-Erzegovina già precedentemente immigrate in Svezia.

Questo sistema di protezione speciale rappresenta una nuova regolamentazione europea per le persone che necessitano protezione originarie delle regioni europee e la maggior parte dei Paesi lo applica per le persone della Bosnia-Erzegovina. I richiedenti asilo provenienti ad es. dal Kosovo (550.000 a partire dal 1985) sono soggetti alle disposizioni dei regolari sistemi di asilo. All'incirca l'80 % dei richiedenti asilo originari del Kosovo sono stati respinti, molti hanno fatto ritorno in patria oppure vi sono stati riportati.

Dall'inizio delle azioni belliche in Croazia nel 1991, 950.000 persone circa provenienti dal territorio della ex Jugoslavia sono immigrate nei Paesi presi in esame dell'Europa occidentale, di cui 460.000 sono stati integrati nel relativo sistema di asilo, mentre gli altri hanno ottenuto un permesso di soggiorno a tempo determinato oppure sono stati respinti. Il 90 % di tutte le persone che hanno abbandonato la ex Jugoslavia sono immigrate nei seguenti quattro Stati: Germania (550.000), Svezia (112.000), Austria (105.000) e Svizzera (83.000). La seguente tabella fornisce un quadro generale sulla situazione.



Immigrati dalla ex Jugoslavia dal 1991 (tabella 11)

	Immigrati dalla ex Jugoslavia dal 1991 Richiedenti asilo	Altri	Di cui cittadini della Bosnia- Erzegovina	Concessione di asilo a tempo determinato
Austria	15.000	90.000	70.000	Proroga giugno – dicem. 1994
Danimarca	18.000	1.000	15.000	Nov. 1992 nuove decisioni ogni 6 mesi
Finlandia	2.000	500	1.000	?
Francia	6.000	23.000	15.000	Préfet può concedere visti di 3 mesi
Germania	283.000	270.000	330.000	Länder decidono TPS
Gran Bretagna	8.000	13.000	5.000	Per ex detenuti in campi d'internamento e per motivi umanitari
Norvegia	16.000	1.500	9.000	TPS con applicaz. temp. per motivi umanitari
Paesi Bassi	16.000	9.000	15.000	TPS dall'agosto 1992, valido fino a gen. 1995
Svezia	1.000	1.000	43.000	Legge senza applicazione
Svizzera	32.000	51.000	35.000	Proroga fino a aprile 1995
Totale	507.000	460.000	538.000	

Tempo di evasione delle domande di asilo

Con l'aumento del personale, l'attuazione di riforme amministrative e legislative nonché l'implementazione di sistemi computerizzati, la maggior parte dei Paesi analizzati sono stati in grado di ridurre i tempi necessari per l'evasione delle domande di asilo di prima istanza da circa 10 mesi nel 1989 agli attuali 7-8 mesi in media. Nei Paesi Bassi e in Austria occorre 1 mese, in Francia e in Danimarca 4 mesi, in Svizzera 6 mesi e in Germania (24 mesi nel 1989) 12 mesi.

Circa il 75-80 % delle decisioni di prima istanza prese negli Stati europei analizzati vanno in appello. Precedentemente il tempo di evasione medio della seconda istanza era superiore a un anno, oggi si è invece a 11 mesi in Germania, 8 mesi in Danimarca, in Francia e in Svizzera e solo 2 mesi in Austria.

Diritto di lavoro per i richiedenti asilo

Siccome il periodo di attesa per i richiedenti asilo è molto lungo, risulta ovvio chiedersi se sia più o meno opportuno (per motivi umanitari o dal punto di vista del mercato del lavoro e del controllo delle migrazioni) concedere ai richiedenti asilo un regolare permesso di lavoro. Poiché i tempi di attesa tendono a crescere, molti Paesi hanno rintrodotto il diritto di lavoro. Attualmente, in presenza di determinate condizioni, i seguenti Paesi permettono ai richiedenti asilo di lavorare: in Germania (dopo 3 mesi, se non è disponibile alcun cittadino tedesco o dell'UE), in Svizzera (dopo 6 mesi, ma soltanto se non è disponibile alcun lavoratore residente), in Finlandia e in Norvegia (dopo 4 mesi), in Svezia (se il presunto tempo di evasione è superiore ai 4 mesi) e nei Paesi Bassi l'accesso al mercato del lavoro dipende da un permesso speciale. Nel Regno Unito i richiedenti asilo possono, se non dispongono ancora di alcuna autorizzazione, richiedere un permesso di lavoro per sei mesi (calcolato a partire dal momento della presentazione della richiesta).

Le possibilità di lavoro per richiedenti asilo sono state di recente revocate in Francia. In Danimarca e nella maggior parte dei Paesi dell'Europa meridionale non sussiste alcun diritto di lavoro.

Risultati delle procedure di asilo

Il sistema di asilo tradizionale, introdotto negli anni '50, è paradossalmente inadeguato per l'attuale assistenza ai rifugiati, come ad esempio per le vittime della guerra nella Bosnia-Erzegovina. Questo è dovuto alla rigidità di reazione a livello costituzionale in merito alla

migrazione di massa di persone che richiedono protezione e al sovraccarico del sistema causato dalla presenza di richiedenti asilo senza necessità di protezione documentabile. Dalle statistiche dei Paesi esaminati relative alle procedure di asilo eseguite correttamente e interamente risulta che soltanto una minima parte dei regolari richiedenti risponde ai criteri definiti nella Convenzione di Ginevra del 1951.

Nel 1992 in alcuni dei Paesi analizzati sono state accolte positivamente le seguenti domande di asilo inoltrate (secondo i criteri della Convenzione di Ginevra): Australia 2,5 %, Austria 12,5 %, Germania 4,3 %, Paesi Bassi 9,5 %, Norvegia 3,5 %, Svezia 5,0 %, Svizzera 4,5 % e Regno Unito 3,0 %. Soltanto la Francia (29,0 %) e il Canada (57,0 %) hanno registrato elevate percentuali di decisioni positive. L'elevata percentuale di riconoscimenti in Francia è da ricondurre ad una selezione, in base alla quale le domande effettivamente prive di fondamento sono state eliminate dalla lista delle domande di asilo regolarmente inoltrate. Nella maggioranza degli altri Paesi le domande prive di fondamento rimangono nella lista delle domande inoltrate e vengono quindi incluse nelle statistiche.

Negli ultimi dieci anni, nei Paesi analizzati si è registrata una riduzione generalizzata dei riconoscimenti delle richieste di asilo inoltrate in conformità ai criteri della Convenzione di Ginevra. Le domande dei richiedenti asilo provenienti dalla ex Jugoslavia (principalmente non bosniaci) registrate negli anni dopo il 1991 hanno tuttavia determinato in questi Paesi un leggero aumento delle percentuali di decisioni positive in base ai criteri della Convenzione di Ginevra. Caratteristico è il fatto che il riconoscimento di rifugiati de-facto e di rifugiati per motivi umanitari consente di individuare una tendenza alla riduzione a lungo termine, con l'unica eccezione di richiedenti asilo provenienti dalle repubbliche della ex Jugoslavia (soltanto dal 1991) e in particolare anche di cittadini in cerca di asilo originari dello Sri Lanka, Somalia, Iraq e Iran.

La maggioranza dei richiedenti asilo, ad eccezione di quelli dell'Iraq e dell'Iran e di pochi altri gruppi, deve fare i conti con decisioni negative dopo procedure di asilo complete e corrette. Nel 1992 le percentuali di domande di asilo con esito negativo (in seguito a procedure complete) di cittadini del Ghana raggiungevano ad esempio il 79 % in Canada, il 93 % in Germania e il 98 % nel Regno Unito. Per i rumeni la percentuale di decisioni negative era dell'83 % in Germania, del 92 % nel Regno Unito, del 99 % in Danimarca e del 100 % in Norvegia.

Rimpatrio e riammissione

Come già citato, circa l'80 % dei richiedenti asilo, le cui domande sono state respinte, rimangono illegalmente nel Paese dopo la decisione negativa o si trasferiscono in un Paese confinante, dove presentano spesso una nuova domanda di asilo. L'introduzione di procedure

di asilo più severe nel corso degli ultimi anni in alcuni dei Paesi europei ha portato ad un aumento dei rimpatri volontari nei Paesi di origine. In molti dei Paesi analizzati sono stati intensificati gli sforzi al fine di garantire che tali rimpatri abbiano effettivamente luogo, se necessario accompagnando i rimpatriati fino al loro Paese di origine.

La Germania ha ad esempio aumentato il numero di rimpatri accompagnati da 3.300 nel 1989 a 10.800 nel 1992. Anche altri Paesi hanno reso più efficaci i loro sistemi per il rimpatrio dei richiedenti a cui è stato negato asilo. Nei Paesi Bassi il numero di rimpatri accompagnati è aumentato da 2.700 nel 1990 a 7.500 nel 1992, in Svizzera da 900 nel 1990 a 2.300 nel 1992.

In tutti i Paesi presi in esame i richiedenti asilo rifiutati possono essere arrestati fino al momento del loro rimpatrio. Per ragioni tecniche di carattere amministrativo le leggi nazionali consentono a tale proposito una detenzione pari di norma a 2-4 giorni. Per un periodo più lungo è necessaria una sentenza del tribunale. I periodi più lunghi possono durare da 10 giorni (come in Francia) a 12 mesi (tempo di detenzione massimo per richiedenti a cui è stato negato l'asilo in Belgio, Canada, Danimarca e Germania).

Un problema crescente è rappresentato dalla mancanza di collaborazione con i Paesi di primo asilo e i Paesi di origine per quanto concerne la riammissione delle persone residenti o in transito, in particolare se prive di documenti. Per tale ragione sono necessarie iniziative su vasta scala per stipulare accordi di riammissione, in particolare con e tra i Paesi dell'Europa centrale ed orientale. Anche se nel 1985 esistevano complessivamente soltanto 15 accordi di questo tipo tra gli Stati europei, il numero degli accordi bilaterali di riammissione sono aumentati a 65 a tutt'oggi e altri 15 sono in via di elaborazione. L'accordo sottoscritto nel 1991 tra gli Stati firmatari dell'accordo di Schengen e la Polonia è fino ad ora l'unico esempio di un accordo di riammissione multilaterale.

Costi del sistema di asilo

L'attuale cattivo funzionamento dei sistemi e delle procedure di asilo è già stato sottolineato in alcuni punti del presente studio. Contrariamente a tutte le previsioni dei Paesi interessati, il sistema di asilo è divenuto, come già ricordato, l'unica possibilità di immigrazione rimasta essenzialmente ai non rifugiati. Inoltre, l'ammissione di richiedenti asilo e l'evasione delle domande da questi presentate richiede considerevoli mezzi finanziari. Purtroppo non esiste alcuna analisi comparativa precisa sui costi dei sistemi di asilo negli Stati europei. L'ICMPD sta attualmente occupandosi dell'elaborazione di uno studio comparativo dettagliato a tale proposito.

Per costi di evasione s'intendono in questo caso le spese sostenute per evadere le nuove domande in prima e seconda istanza (700.000 nuove domande negli Stati dell'OCSE nel 1993) come pure le domande eccedenti dell'anno precedente (valutate intorno a 1.200.000 negli Stati dell'OCSE nel 1993).

I costi salariali del personale amministrativo incaricato di valutare le domande di asilo costituiscono soltanto una parte dei costi di evasione. Il personale delle autorità competenti in materia di asilo negli Stati dell'Europa occidentale è aumentato da 800 addetti nel 1985 a 8.500 nel 1993. Anche negli Paesi OCSE d'oltremare il relativo personale è stato fortemente incrementato. Nei costi di evasione rientrano anche le spese per le attrezzature amministrative (infrastrutture, elaboratori, ecc.), per la consulenza legale e per i rimpatri. I costi di evasione complessivi per tutti gli Stati analizzati possono essere valutati per il 1993 intorno ai 470 miliardi di dollari statunitensi.

I costi di assistenza dei richiedenti asilo si riferiscono a programmi governativi che prevedono aiuti sociali e alloggi per la durata delle procedure di evasione. Tali costi sono diminuiti nel 1993 per tutti gli Stati analizzati e sono stati valutati intorno agli 11,1 miliardi di dollari statunitensi. I costi medi annui per l'accoglienza di un richiedente asilo nell'Europa occidentale si aggirano sui 15.000 dollari statunitensi circa, pur essendoci grosse differenze tra Paese e Paese (11.200 dollari statunitensi in Germania, ma 19.000 dollari in Svezia).

Nel 1993 i mezzi finanziari messi a disposizione dai Governi dei Paesi presi in esame per l'accoglienza di richiedenti asilo e per l'evasione delle loro domande sono stati pari all'incirca a 11,6 miliardi di dollari statunitensi. Nel 1992 gli stessi Paesi hanno erogato un sussidio di aiuto allo sviluppo pari a 44,6 miliardi di dollari statunitensi (conformemente ai dati dell'OCSE/CAS). I contributi complessivamente corrisposti nell'arco del 1992 all'ACNUR si aggiravano sui 670 milioni di dollari statunitensi. Per riassumere, si può affermare che i contributi forniti all'ACNUR per la soluzione dei problemi dei rifugiati nel mondo ammontano ad appena il 5,8 % dei costi derivanti da un sistema di asilo ormai obsoleto, principalmente finalizzato all'assistenza dei flussi irregolari di richiedenti asilo senza effettive necessità di protezione. I costi di tale sistema sono pari al 26,1 % (all'incirca un quarto) delle sovvenzioni ODA corrisposte per compensare gli squilibri economici e sociali a livello mondiale che comporterebbero in futuro migrazioni di massa ancora maggiori.

Riassunto della politica e della prassi di migrazione svizzera rispetto agli altri Paesi

A causa dei fattori politico-economici, la Svizzera ha una lunga tradizione in fatto di migrazione per motivi di lavoro e, se paragonata agli altri Paesi europei, essa è il Paese con la maggiore quota di stranieri. Nel 1993 in Svizzera vivevano 1,26 milioni di stranieri, vale al

dire il 18,1 % della popolazione (senza contare i funzionari internazionali e i richiedenti asilo). Se si contano però anche gli stranieri naturalizzati e i richiedenti asilo, la quota di stranieri in Svizzera è maggiore di quella dei tradizionali Paesi d'immigrazione quali l'Australia, il Canada e gli Stati Uniti.

Particolarmente evidente è il cambiamento della struttura d'immigrazione svizzera, poiché la Svizzera per tradizione ha regolato l'immigrazione tramite sistemi di pianificazione ispirati alle esigenze del mercato del lavoro. L'analisi della struttura della migrazione in base ai motivi di soggiorno evidenzia uno spostamento strutturale a favore dei richiedenti asilo spontanei. Nel 1991, il 27 % degli immigranti in Svizzera erano migranti per motivi di lavoro, il 31 % era dovuto ai ricongiungimenti familiari e il 43 % erano richiedenti asilo. A causa dei sempre maggiori flussi migratori per motivi d'asilo, alla fine degli anni '80 e all'inizio degli anni '90 la quota dei richiedenti asilo era molto elevata nella maggior parte dei Paesi se paragonata alla migrazione complessiva. In seguito alle modifiche intervenute a livello di legislazione in materia d'asilo, nel 1994 questa percentuale è cambiata nuovamente a favore di altre categorie di immigrazione, infatti il numero dei richiedenti asilo è nuovamente sceso a 16'100 presenze nel 1994.

Sebbene la comunità internazionale non sia riuscita fino ad oggi ad ottenere un'armonizzazione vincolante della politica e della prassi d'immigrazione, si è comunque riusciti a trovare un vasto accordo della legislazione in materia d'entrata, grazie a trattative bilaterali. In questo modo, anche in Svizzera si applicano le leggi in vigore nella maggior parte dei Paesi europei, nonché misure contro l'immigrazione illegale e il fenomeno dei «passatori».

A causa delle diverse categorie di permessi di soggiorno, i presupposti svizzeri per il congiungimento familiare non sono uniformi. In media, il tempo di attesa è di 2-5 anni e si applicano ai figli che non hanno ancora compiuto i 18 anni e ai coniugi di entrambi i sessi a partire dai 21 anni d'età. Queste disposizioni rientrano nella media europea. La Svizzera applica invece criteri più severi per quanto concerne l'acquisizione della cittadinanza. Il tempo di attesa per la concessione di un diritto di soggiorno a tempo indeterminato varia dai 5 ai 10 anni e per l'acquisizione della cittadinanza passano spesso 12 anni (in alcuni Cantoni vigono tempi più brevi). La Svizzera ha, rispetto agli altri Paesi occidentali, la percentuale più bassa di naturalizzazioni rispetto alla popolazione straniera residente.

Come menzionato precedentemente, anche in Svizzera è stata rivista e adeguata la politica e la prassi d'asilo a causa della maggiore pressione migratoria degli ultimi anni. Nell'ambito dell'armonizzazione europea della prassi d'asilo, la Svizzera ha introdotto l'identificazione tramite impronte digitali, il rigetto di domande d'asilo evidentemente ingiustificate e l'applicazione dei principi del Paese del primo asilo e del Paese d'origine.

In Svizzera vigono i criteri fissati dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Nel 1992 in Svizzera è stato accolto il 4,5 % delle domande d'asilo inoltrate. Nel 1993 e 1994 questa quota è

stata rispettivamente del 14,7 % e del 12,5 %. Inoltre esistono disposizioni di legge che disciplinano la tutela di quei rifugiati che non rispondono ai criteri della Convenzione di Ginevra, come ad esempio i rifugiati per motivi di violenza. Per questa categoria hanno potuto essere accolti migliaia di profughi di guerra della Bosnia-Erzegovina. Inoltre, esistono disposizioni di legge che prevedono la protezione per motivi umanitari.

Rispetto agli altri Paesi europei, le cifre dell'immigrazione illegale in Svizzera sono rimaste relativamente basse, grazie a un preciso sistema di controllo. In base alle stime, un'elevata percentuale dei richiedenti asilo, la cui domanda è stata respinta, resta comunque illegalmente nel Paese. Per questo motivo si sono dovuti adottare provvedimenti al fine di assicurare il ritorno nel Paese d'origine. Il numero dei ritorni controllati è salito da 900 nel 1990 a 2300 nel 1992.

L'analisi della politica di migrazione svizzera a confronto con gli altri Paesi europei evidenzia che la crescente pressione demografica costituisce una sfida politica globale che richiede soluzioni in materia di politica migratoria a livello internazionale.





4. Valutazione conclusiva

L'obiettivo originario dello studio era quello di redigere un quadro comparativo semplificato quale sussidio alla revisione allora in corso in Svezia in materia di politica dei rifugiati. E' stato tuttavia constatato che tale studio poteva risultare di particolare interesse se inserito in un più ampio contesto internazionale.

Lo studio ha preso in esame soprattutto le seguenti questioni essenziali:

i sistemi di controllo dell'immigrazione e di asilo degli anni '20 e '50 potranno funzionare in modo efficiente in un mondo in cui le migrazioni di massa sono destinate ad aumentare costantemente?

In quale misura gli Stati europei hanno armonizzato i loro sistemi nazionali di immigrazione e di asilo in vista del processo politico di integrazione nell'Europa occidentale?

L'immigrazione in Europa è già aumentata oppure no?

Qual è l'entità dell'immigrazione in Europa occidentale e come è strutturata rispetto agli Stati di immigrazione tradizionali d'oltremare?

Quali sono le finalità dell'immigrazione in Europa e quale ruolo riveste oggi l'immigrazione dal punto di vista degli Stati interessati?

Lo studio non tratta perciò soltanto le politiche e i provvedimenti dell'Europa occidentale che possono impedire l'insorgere delle cause delle migrazioni di massa nel Paese di origine, ad es. con iniziative politiche, umanitarie o militari oppure con aiuti economici, agevolazioni commerciali, ecc. e non tratta nemmeno una politica generale dei rifugiati o dei diritti umani secondo la prospettiva dell'Europa occidentale che mira a garantire protezione e a ridurre le sofferenze umane. Infine non viene nemmeno esaminata la questione relativa alla misura in cui i Governi occidentali si sono attualmente organizzati o al modo in cui intendono organizzarsi in futuro al fine di poter attuare efficaci azioni comuni e adottare politiche adeguate agli obiettivi definiti in tale campo (appendice I).

E' chiaro che i due ambiti di competenza dei Governi, ossia il miglior controllo delle immigrazioni in vista della crescente pressione migratoria e l'efficace eliminazione delle cause di una migrazione di massa, sono assolutamente inscindibili. Quanto peggiori sono i risultati ottenuti nel secondo ambito, tanto più forte deve essere il primo. Sembra quindi indispensabile prestare più che mai attenzione alla salvaguardia di tale equilibrio. Per poter prevenire

efficacemente maggiori problemi dovuti all'immigrazione, si deve dunque ripristinare il giusto rapporto tra la politica di immigrazione attiva e quella passiva.

I risultati essenziali dello studio mostrano chiaramente che l'equilibrio tra la politica di immigrazione occidentale attiva e quella passiva si è perso in seguito al blocco fittizio dell'immigrazione negli anni '70. E non è nemmeno più presente l'equilibrio tra la politica dei rifugiati attiva e quella passiva in seguito all'afflusso di massa di richiedenti asilo senza effettive necessità di protezione registrato negli anni '80. Per quanto riguarda gli Stati dell'Europa occidentale, è quindi particolarmente urgente cercare di raggiungere a lungo termine un ristabilimento di tale equilibrio, poiché si prevede una pressione essenzialmente maggiore delle migrazioni alle frontiere.

Sono quindi necessarie politiche efficaci e armonizzate a livello internazionale per il controllo delle frontiere al fine di arginare i flussi migratori irregolari ed illegali, nonché provvedimenti validi per procedere rapidamente ai rimpatri nei Paesi di origine. Effetti positivi in tal senso potrebbero risultare da una più intensa collaborazione a livello internazionale.

Provvedimenti per un migliore controllo delle frontiere non potranno essere certamente sufficienti in futuro, ci si dovrà occupare maggiormente della rilevanza e della finalità delle immigrazioni per lo sviluppo di nazioni sovrane e soprattutto in relazione ai privilegi nazionali.

I dati e i risultati riportati in questo studio, che hanno portato a queste conclusioni, possono essere riassunti come segue.

- Dalla metà degli anni '80 l'immigrazione annua in Europa occidentale è costantemente aumentata e non si prevede che la pressione migratoria si riduca nei prossimi anni, visti i cambiamenti globali e regionali (soltanto durante gli ultimi otto anni l'immigrazione lorda annua in Europa occidentale è aumentata da uno a tre milioni).
- La percentuale irregolare (non preselezionata) dell'immigrazione effettiva globale in Europa occidentale aumenta di anno in anno (si è registrato un aumento dell'immigrazione annua complessiva dal 20 % al 50 % soltanto negli ultimi otto anni).
- Nonostante le più severe disposizioni in materia, i ricongiungimenti familiari ammontano stabilmente al 25-30 % dell'immigrazione complessiva in Europa occidentale e la percentuale d'immigrazione di manodopera rispetto all'immigrazione complessiva risulta proporzionalmente sempre più inferiore in seguito al succitato notevole aumento degli immigrati irregolari (principalmente di richiedenti asilo senza particolari necessità di protezione e stranieri illegali).
- La percentuale principale dei flussi migratori irregolari si compone di immigrazioni di componenti familiari e di manodopera. Tali flussi esercitano inoltre pressione alle frontiere dei

Paesi analizzati, indipendentemente dai più severi controlli all'entrata e dagli efficaci provvedimenti contro la clandestinità.

- In termini assoluti l'immigrazione totale lorda effettiva in Europa occidentale è attualmente il doppio di quella registrata complessivamente negli Stati Uniti, in Canada e in Australia. Inoltre, molti Paesi europei registrano flussi d'entrata che sono sostanzialmente maggiori di quelli dei singoli Paesi di immigrazione d'oltremare ed anche una percentuale più elevata di immigrati nati all'estero.
- Per gli Stati occidentali si deduce quindi che è probabilmente necessario incrementare a lungo termine i contingenti di immigrazione.
- Esiste una chiara tendenza ad armonizzare le politiche al fine di poter controllare i flussi migratori irregolari tra l'Europa occidentale e il Nordamerica, in particolare nel campo della politica dei visti e dei rimpatri.
- Nell'Europa occidentale ha già preso ampiamente piede l'armonizzazione informale della politica di immigrazione, che probabilmente avrà effetti positivi anche sul numero di immigrati irregolari. E' in esame un obbligo di visto comune; l'introduzione del visto di transito e sanzioni per le aziende di trasporto rappresentano passi importanti in questa direzione, senza dimenticare la migliore collaborazione nella lotta contro la clandestinità.
- Per quanto concerne la politica di asilo, negli ultimi anni si è raggiunto un alto grado di armonizzazione informale, in particolare in seguito all'applicazione più severa del principio del Paese di primo asilo nell'ambito di sistemi comparabili per la rapida evasione di domande di asilo prive di fondamento e anche in seguito alla gestione più razionale del sistema di asilo e alla maggiore attenzione rivolta all'importanza dei rimpatri di richiedenti a cui è stato negato l'asilo.
- Infine, lo studio fornisce una prova dell'effetto ormai ridotto di un'attiva politica dei rifugiati e dei diritti umani sull'immigrazione complessiva. Indipendentemente dallo sviluppo positivo di un sistema efficace parallelo per una protezione a tempo determinato dei profughi di guerra provenienti dalla ex Jugoslavia, l'immigrazione di rifugiati ammonta, in seguito alla regolamentazione dei contingenti, ad appena il 3-6 % dell'immigrazione totale in Europa occidentale. I contributi forniti da tutti gli Stati analizzati all'ACNUR per l'aiuto attivo ai rifugiati nel mondo ammontano al 5,8 % dei costi globali per i sistemi di asilo obsoleti di questi Stati. A tale proposito è opportuno osservare che questi sistemi hanno fornito in misura sempre maggiore un'importante possibilità di entrata per gli immigrati non preselezionati. I costi per i sistemi di asilo ammontano d'altra parte ad un quarto dei contributi che gli Stati presi in esame versano ufficialmente per gli aiuti allo sviluppo.





Appendice 1

Elenco dei fori interstatali competenti

Fori	Settori di competenza	Attuale numero di sedute all'anno	Numero degli Stati partecipanti alle attività
1. UNHCR Excom. Sub-Committee on Protection and meetings on former Yugoslavia	Rifugiati	8-10	90
2. IOM Council, Executive Committee and specialized seminars	Movimenti migratori	4-6	83
3. Informal consultations (IGC)	Movimenti di asilo e di migrazione	5-20	16
4. ILO	Migrazione di manodopera, migrazione e sviluppo	3-4	166
5. OECD Working Party on Migration and SOPEMI	Politica di migrazione Statistiche	2-3	24
6. CAHAR, Council of Europe	Rifugiati	2-3	
7. CDMG, Council of Europe	Movimenti migratori	2-3	
8. Vienna-process.	Movimenti migratori da est e ovest	2-3	42
9. EC Ministers of Immigration and related groups	Controllo d'entrata e questioni di asilo	60-90	12

Fori	Settori di competenza	Attuale numero di sedute all'anno	Numero degli Stati partecipanti alle attività
10. Schengen Ministers and related groups	Controllo d'entrata e questioni di asilo	10-15	9
11. Nordic coordination group	Controllo d'entrata e questioni di asilo	4-5	5
12. Central European Initiative migration group	Movimenti migratori	2-4	7
13. Baltic sea council migration group	Movimenti migratori illegali	3-4	11
14. Berlin/Budapest process	Movimenti migratori illegali	2-3	36
15. ECE	Statistiche	2-4	46
16. CSCE-process	Rifugiati e migrazioni	1-2	53
17. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)	Strategie politiche, collaborazione est-ovest; studi multilaterali; progetti speciali	5-8	10-15

Appendice 2

Lista degli studi utilizzati sulla politica di immigrazione e di asilo

A. Documenti di organizzazioni internazionali

EC Ad hoc Group on Immigration, Inventaire en matière d'asile: procédure, Brussels 1991

EC Ad hoc Group on Immigration, Compilation of Texts on European Practice with Respect to Asylum, Brussels 1993

Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Right of Asylum, Brussels 1991

Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration, Brussels 1991

Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration, Brussels 1993

Commission of the European Communities, Immigration: the Situation in the EC Member States in 1992, Brussels 1992

OECD/SOPEMI, Trends in International Migration, OECD, Paris 1992

OECD/SOPEMI, Trends in International Migration, OECD, Paris 1993

OECD Working Party on Migration, Acquisition of Nationality in OECD Countries, Paris 1993

OECD Working Party on Migration, Comparative Analysis of Regularisation Experience in France, Italy, Spain and the United States, Paris 1990

Council of Europe, CDMG, Recent Developments in policies relating to migration and migrants, Strasbourg 1993

Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Asylum Seekers in Western Europe (EC and EFTA) in 1992 (ed. J. Widgren and M. Bisi), Geneva 1992

Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Overview: Return of rejected Asylum Seekers (ed. N. Baruch), Geneva 1992

Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Summary Description of Asylum Procedures in States in Europe, North America and Australia (ed. A.-G. Nielsen), Geneva 1992 (aggiornato 1994)

Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies, Statistical analysis of Asylum Applications in participating States, Geneva 1994

Humanitarian Issues Working Group of the International Conference on the former Yugoslavia, Survey on the Implementation of Temporary Protection, Geneva 1994

UNHCR, Legal Factsheets on Asylum Procedures in Western Europe, Geneva 1993

UNHCR, The State of the World's Refugees, Geneva 1993

UNHCR, Populations of concern to UNHCR, A statistical overview, Geneva, 1994

B. Altri documenti

Bayerisches Staatsministerium des Innern, Neue Vergleichsstudie zu Asylpolitik, Asylgewährung und Asylrechtspraxis in Frankreich, Großbritannien, Dänemark und Österreich, München 1991

Reception policies for Persons in Need of International Protection, Centre for Migration Research, Amsterdam 1993

Asyl i Norden, Dansk Flygtningehjaelp, Copenhagen 1990

Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Selected European Countries, Danish Refugee Council, Copenhagen 1993

S. Castles and M.J. Miller, The Age of Migration - International Population Movements in the Modern World, London 1993

D.A. Coleman, The World on the Move? International Migration in 1992, United Nations Commission for Europe, Geneva 1993

S. Collinson, *Europe and International Migration*, London 1993

S. Collinson, *Beyond borders: West European Migration Policy towards the 21st Century*, London 1993

K. Hailbronner, *Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise und Asylrechts*, Baden-Baden 1989

K. Hailbronner (ed.), *Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich*, Europäische Rechtsakademie Tier, Köln 1992

K.A. Hamilton (ed.), *Migration and the New Europe*, Washington D.C., 1993

F. Hawkins, *Critical Years in Immigration, Canada and Australia Compared*, Montreal and Kingston 1991

R.E. Jenks, *Immigration and Nationality Policies of Leading Migration Nations*, Center for Immigration Studies, Washington 1992

R.D. King (ed.), *The New Geography of European Migrations*, London and New York 1993

D.M. Meissner (ed.), *International Migration Challenges in a New Era*, The Trilateral Commission, New York, Paris and Tokyo 1993

Y. Moulrier Boutang/D. Papademetriou, *Comparative Analysis of Migration Systems and Their Performance*, OECD, Paris 1993

D. North, *America's Immigration Policy: What it is, How it is Formed, and What it Produces: A Summary for Europeans*, Washington 1993

J. Salt, *Current and Future International Migration Trends Affecting Europe*, Council of Europe, Strasbourg 1992

J. Salt, *Current and Future International Migration Trends in Europe*, Council of Europe, Strasbourg 1993

J. Salt, A. Singleton/J. Hogarth, *Europe's International Migrants*, London 1994

IMPRESSUM

Editore:
Ufficio federale dei rifugiati
Taubenstrasse 16
3003 Berna
Tel.: 031/325 93 50
Fax: 031/325 97 56

Ideazione/Realizzazione:
Informato AG, Zurigo

Assistenza al progetto UFR:
Roger Schneeberger

Layout:
Dominik Burckhardt, Zollikon

Fotografie:
Sebastião Salgado, Parigi

Tiratura: 1'000 ted./fr./it.
Numero d'ordinazione UCFSM: 415.003.i