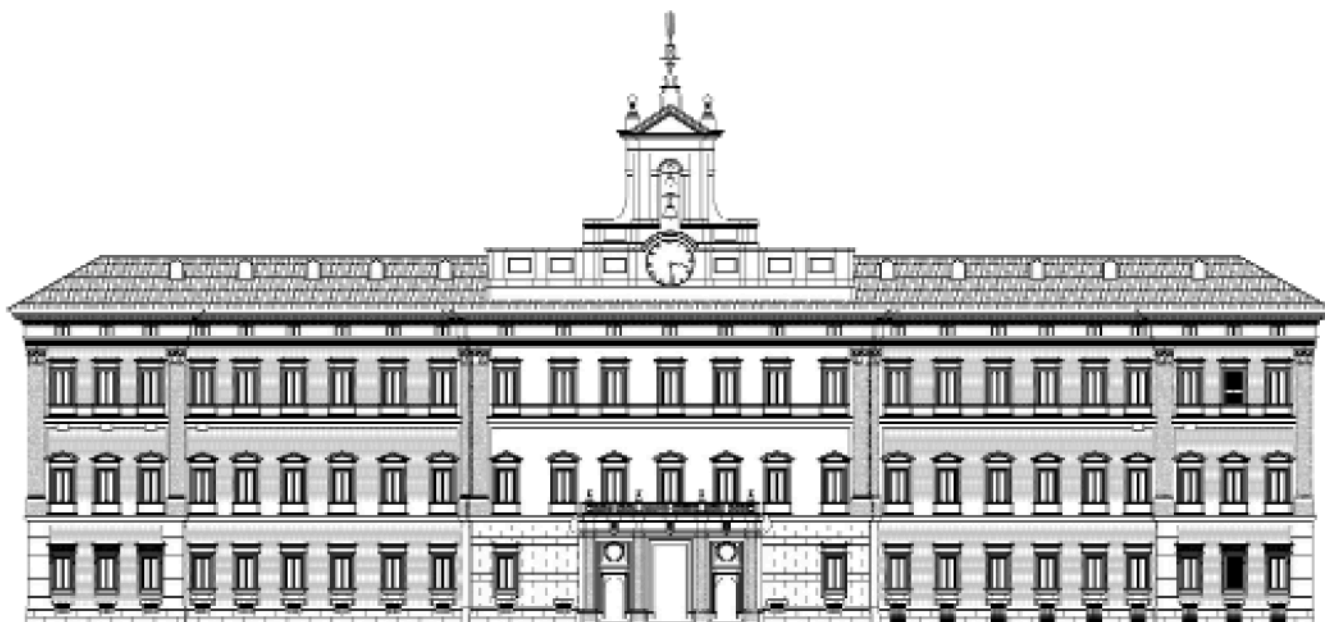




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

LEGISLAZIONE STRANIERA



Materiali di legislazione comparata

**IMMIGRAZIONE IRREGOLARE E PROCEDURE DI ASILO IN
FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO, SVEZIA E TURCHIA**

N. 13 - Novembre 2015



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

LEGISLAZIONE STRANIERA

Materiali di legislazione comparata

**IMMIGRAZIONE IRREGOLARE E PROCEDURE DI ASILO IN
FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO, SVEZIA E TURCHIA**

Servizio responsabile:

SERVIZIO BIBLIOTECA - Ufficio Legislazione Straniera

tel. 06 6760. 2278 – 06 6760. 3242

mail: LS_segreteria@camera.it

I dossier della Camera dei deputati sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File:MLC17013

Indice

SCHEDE DI SINTESI.....	1
FRANCIA.....	3
1. Le condizioni di ammissione di stranieri provenienti da “paesi terzi” e di apolidi.....	3
1.1 Le condizioni di ingresso degli stranieri provenienti da paesi terzi e degli apolidi	3
1.2 I documenti di soggiorno	5
1.3 Il rifiuto di entrata	7
1.4 Il divieto amministrativo del territorio.....	9
1.5 Il reato di entrata irregolare.....	10
2. Le condizioni di mantenimento degli stranieri in “centri di identificazione” (“ <i>zones d’attente</i> ”)	11
3. Le misure di allontanamento dello straniero	13
3.1 L’obbligo di abbandono del territorio francese e il divieto di ritorno	13
3.2 Il decreto di espulsione	15
3.3 L’interdizione dal territorio francese	17
4. L’obbligo di residenza e “i centri di permanenza amministrativa” degli stranieri.....	18
5. Il diritto di asilo	21
6. Dati statistici sull’immigrazione regolare e irregolare	29
GERMANIA.....	31
1. L’ingresso e il soggiorno irregolare di cittadini extracomunitari.....	31
2. Le misure di allontanamento	32
3. La detenzione propedeutica.....	36
4. La disciplina del diritto d’asilo.....	39
4.1. La domanda di asilo	42
4.2. I centri di accoglienza per i rifugiati	44
4.3. La procedura di riconoscimento del diritto di asilo	45

4.4. I contributi sociali per i richiedenti asilo	48
4.5. L'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo e gli stranieri tollerati	48
5. Dati statistici.....	50
REGNO UNITO	53
1. La disciplina in materia di ingresso e soggiorno dello straniero	53
2. L'immigrazione irregolare	55
3. La detenzione amministrativa e l'espulsione. Garanzie giurisdizionali... ..	56
4. Il ricorso in appello e gli organi giurisdizionali preposti	60
5. La condizione degli stranieri richiedenti asilo e le misure di protezione temporanea	62
6. L'organizzazione e la disciplina dei centri di trattenimento	63
7. Dati statistici.....	64
SVEZIA	67
1. Il quadro normativo e istituzionale.....	67
2. Il diritto di asilo	70
3. La procedura di asilo	73
4. Dati statistici.....	76
TURCHIA	77
1. Quadro d'insieme e fonti normative.....	77
2. La lotta all'immigrazione irregolare.....	82
3. Status di rifugiato, procedure di asilo e altre forme di protezione	87
4. I controlli ai confini.....	94
5. Dati statistici.....	96

Schede di sintesi

FRANCIA

1. Le condizioni di ammissione di stranieri provenienti da “paesi terzi” e di apolidi

Le condizioni di ingresso e di permanenza nel territorio di cittadini stranieri sono regolate in Francia dal “[Codice dell’entrata e del soggiorno degli stranieri e del diritto d’asilo](#)” (CESEDA).

Con riferimento agli apolidi e ai cittadini stranieri provenienti da paesi diversi dai paesi dell’Unione europea (UE), o diversi dai paesi della cosiddetta “[area Schengen](#)”, nel CESEDA sono in particolare raccolte le norme che definiscono le condizioni di accesso al territorio nazionale, nonché le regole per lo svolgimento delle attività di rilascio di visti e permessi di soggiorno, e delle attività di controllo e di sorveglianza delle frontiere, nel rispetto del **diritto dell’UE** e della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU) in materia.

Gli stranieri che arrivano da paesi diversi da quelli sopra elencati sono comunemente definiti come provenienti da “**paesi terzi**”.

1.1 Le condizioni di ingresso degli stranieri provenienti da paesi terzi e degli apolidi

In primo luogo, si rileva che il cittadino straniero proveniente da paesi terzi o l’apolide debba rispettare determinate **condizioni di ingresso** in Francia, così come in ogni altro paese dell’“area Schengen”, disciplinate dalla “[Convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen del 14 giugno 1985](#)”. La convenzione è stata firmata il 19 giugno 1990 dai governi degli Stati dell’Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese ed è relativa “all’eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni”. Le norme di interesse sono in particolare: quelle relative alle **condizioni di circolazione degli stranieri** titolari di un visto uniforme, per il suo

periodo di validità, o di un **visto** rilasciato da una delle Parti contraenti della suddetta convenzione, per il periodo di validità del visto e per una durata massima di tre mesi dalla data del primo ingresso (art. 19); quelle sulle condizioni di circolazione degli **stranieri non soggetti all'obbligo del visto**, per una **durata massima di tre mesi** nel corso di un periodo di sei mesi a decorrere dalla data del primo ingresso (art. 20); quelle sulle condizioni di circolazione degli stranieri in possesso di un titolo di soggiorno rilasciato da una delle Parti contraenti o di altro titolo di viaggio, per un periodo massimo di tre mesi (art. 21).

Lo straniero proveniente da paesi terzi che intende entrare in territorio francese deve anche osservare le regole stabilite dal [Regolamento CE n. 562/2006](#), del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006 (**codice frontiere Schengen**). In particolare è previsto che lo straniero sia tenuto a rispettare le seguenti condizioni elencate all'**art. 5, par. 1, lettere a, b, c** del suddetto Regolamento:

- 1) essere in possesso di uno o più documenti di viaggio validi che consentano di attraversare la frontiera;
- 2) essere in possesso di un visto valido, se richiesto, o di un permesso di soggiorno valido;
- 3) giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto;
- 4) disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno, sia per il ritorno nel paese di origine o per il transito verso un paese terzo nel quale l'ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi.

Inoltre l'ingresso dello straniero in Francia è ritenuto irregolare se non adempie alle condizioni stabilite all'**art. 5, par. 4, lettere a, c** del Regolamento CE sopra richiamato, in base alle quali può essere ammesso al transito in Francia il cittadino straniero in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto di ritorno rilasciato da uno Stato membro dell'"area Schengen", salvo che egli non figuri tra le persone "segnalate" dallo Stato membro alle cui frontiere si presenti e che la segnalazione in merito sia accompagnata da istruzioni di respingimento o di rifiuto del transito. Può inoltre essere ammesso all'ingresso in Francia il cittadino straniero per motivi umanitari, o di interesse nazionale, o in virtù di obblighi internazionali.

In secondo luogo, si precisa che il soggiorno fino a tre mesi in Francia, come in ogni altro paese dell'area Schengen, è consentito a tali stranieri a determinate condizioni disciplinate dal [Regolamento \(CE\) n. 810/2009](#) (codice visti). I **soggiorni di più lunga durata** sono invece disciplinati da un'apposita **normativa nazionale**.

In terzo luogo si rileva che, per gli stranieri provenienti da alcuni paesi terzi, l'ingresso in Francia, così come negli altri paesi UE, è consentito solo mediante il possesso di un visto, precedentemente rilasciato nel paese di origine, ai sensi del [Regolamento \(CE\), n. 539/2001](#) del Consiglio del 15 marzo 2001 (regolamento sui visti). L'allegato 1 del regolamento, periodicamente aggiornato, presenta la lista dei paesi per i quali è previsto un visto obbligatorio.

1.2 I documenti di soggiorno

Con specifico riferimento ai **soggiorni fino ad un massimo di tre mesi**, il [Codice dell'entrata e del soggiorno degli stranieri e del diritto d'asilo](#) "dispone che lo straniero che si reca in Francia per tale periodo, allo scopo di compiere una "visita familiare o privata", debba presentare un documento nel quale è indicato il posto in cui alloggerà e nel quale è specificato che la persona che lo ospita è in grado di far fronte ad eventuali spese per il suo soggiorno. Tale documento, denominato ***justificatif d'hébergement***, deve essere validato dal sindaco del comune di residenza dell'ospitante o, nel caso di Parigi, Lione o Marsiglia, dal sindaco dell'*arrondissement* competente ([art. L211-3](#) e ss. CESEDA).

Per quanto riguarda il rilascio dei visti, il codice precisa inoltre che le eventuali decisioni di "rifiuto del visto" di ingresso in Francia, pronunciate da autorità diplomatiche o consolari francesi, non siano di norma motivate, salvo che in alcuni casi ([art. L211-2](#) CESEDA).

In relazione ai **soggiorni di durata superiore ai tre mesi**, il codice dispone che ogni straniero maggiorenne proveniente da un paese terzo debba essere munito, una volta trascorso il primo periodo di tre mesi, di un "permesso di soggiorno" ([art. L311-1](#) CESEDA).

Le categorie di permessi di soggiorno sono le seguenti ([art. L311-2](#) CESEDA):

- 1) **carta di soggiorno temporanea**, valida per non oltre **1 anno**. Le condizioni di rilascio e di rinnovo di tale permesso sono disciplinate dall'[art. L313-1](#) e ss., nonché dall'[art. L316-1](#) e ss. del CESEDA. Le carte di soggiorno temporanee assumono denominazioni diverse in base alla ragione della permanenza in Francia del loro titolare. Esempi di tali carte sono: la *carte de séjour temporeur "visiteur"*, quella *"étudiant"*, quella *"autorisant l'exercice d'une activité professionnelle"*, quella *"vie privée et familiale"*, ecc.
- 2) **carta di residente**, valida **10 anni**. Le condizioni di rilascio e di rinnovo di tale carta sono disciplinate dall'[art. L314-1](#) e ss. del CESEDA.
- 3) **carta di soggiorno "competenze e talenti"**, valida **3 anni**. Le condizioni di rilascio e di rinnovo di tale carta sono disciplinate dall'[art. L315-1](#) e ss. del CESEDA.
- 4) **carta di soggiorno "pensionato"**, valida **dieci anni** e che può essere acquisita dallo straniero precedentemente in possesso di una carta di residente. Le condizioni di rilascio e di rinnovo di tale carta sono disciplinate dall'[art. L317-1](#) del CESEDA.

Se uno straniero non è titolare di una di queste quattro tipologie di permesso di soggiorno, ma è in possesso di una ricevuta che attesta la domanda di rilascio o di rinnovo di uno di tali documenti, ha ugualmente diritto di circolare nel territorio francese. Il medesimo diritto è riconosciuto allo straniero che attesta il possesso di una ricevuta di domanda di asilo o di una ricevuta di "autorizzazione provvisoria di soggiorno" (cfr. più avanti). Qualora non sia espressamente consentito da norme legislative o regolamentari, queste ricevute di domanda o di rinnovo dei titoli summenzionati **non consentono** tuttavia allo straniero interessato **di esercitare un'attività lavorativa** ([art. L311-4](#) CESEDA).

Ad eccezione di alcuni casi previsti da accordi internazionali della Francia o da specifiche disposizioni legislative, per ottenere uno dei titoli di soggiorno sopra elencati lo straniero interessato deve avere un **prerequisito**: il possesso di un **visto per un soggiorno di durata superiore ai tre mesi** ([art. L311-7](#) CESEDA). La carta di soggiorno temporaneo e la carta di soggiorno "competenze e talenti" possono essere ritirate dall'autorità pubblica competente qualora non sussistano più le

condizioni per il suo rilascio, ma con alcune limitazioni. Inoltre le carte di soggiorno temporanee recanti le indicazioni “*salarié*”, “*travailleur temporaire*”, “*scientifique-chercheur*” e “*carte bleue européenne*” non possono essere ritirate se lo straniero si trova senza lavoro per cause indipendenti dalla sua volontà ([art. L311-8](#) CESEDA).

Lo straniero ammesso per la prima volta a soggiornare in Francia, o entrato regolarmente nel territorio francese, di età compresa tra i 16 e i 18 anni e che manifesti l'intenzione di stabilirvisi in modo durevole, conclude con lo Stato un “**contratto di accoglienza ed integrazione**”, in base al quale si impegna a seguire, gratuitamente, un corso di formazione civica e, se necessario, un corso di lingua francese ([art. L311-9](#) CESEDA). Tali corsi sono organizzati dall’“Ufficio francese dell’immigrazione e dell’integrazione” (*Office français de l’immigration et de l’intégration – OFII*), ente pubblico operante sotto la tutela del Ministero dell’Interno.

Qualora uno straniero che vive in Francia intenda far entrare nel paese il suo coniuge (di età non inferiore a 18 anni) e i suoi figli minori, ha il diritto di richiedere il loro ingresso nel paese per “**ricongiungimento familiare**”. Per beneficiare di tale diritto lo straniero deve soggiornare regolarmente in Francia da almeno 18 mesi e possedere un titolo di soggiorno valido che abbia la durata di almeno un anno. I requisiti necessari per la presentazione della domanda di “ricongiungimento familiare” e le procedure per l’esame di tale richiesta sono disciplinati dall’[art. L411-1](#) e ss. del CESEDA. Si rileva in particolare che i membri della famiglia dello straniero che entrano in Francia per motivi di “ricongiungimento familiare”, hanno diritto ad una “**carta di soggiorno temporanea**” e possono esercitare un’attività lavorativa ([art. L431-1](#) CESEDA).

1.3 Il rifiuto di entrata

Qualora lo straniero che intende entrare in Francia non posseda i documenti necessari per l’ammissione, l’ingresso nel paese non gli è consentito. Il “**rifiuto di entrata**” (*refus d’entrée*) può essere pronunciato nel caso in cui lo straniero non rispetti gli obblighi stabiliti dall’[art. 5](#) del [Regolamento \(CE\) n. 562/2006](#), precedentemente

richiamato ([art. L213-3](#) CESEDA). Inoltre, il divieto di ingresso può essere deciso nel caso in cui la presenza dello straniero in Francia possa costituire una **minaccia per l'ordine pubblico**, oppure nel caso in cui egli sia oggetto di una pena di “divieto giudiziario del territorio”, o di un “decreto di espulsione”, o di un “decreto di riconduzione alla frontiera”, emanati meno di tre anni prima (per tali “misure di allontanamento del territorio” cfr. più avanti), o ancora di un “divieto di ritorno sul territorio francese”, o di un “divieto amministrativo del territorio” ([art. L213-1](#) CESEDA). Il Codice dispone anche che “la decisione di rifiuto di ingresso” debba essere scritta, motivata e stabilita dal **capo del servizio di polizia** o delle dogane, incaricato del **controllo delle frontiere**, o da un funzionario delegato, o dal comandante di un'unità di gendarmeria marittima o aerea, o da un militare designato ([art. L213-2](#) e ss.; [art. R213-1](#) e ss. CESEDA). Nella decisione, che va notificata allo straniero, deve essere specificato che egli ha il diritto di avvertire la persona che lo avrebbe dovuto ospitare, il suo Consolato o un consulente di sua scelta. Nella decisione è altresì specificato che egli **può rifiutarsi di essere rimpatriato prima che sia trascorso un giorno** e che può presentare ricorso contro una decisione di rifiuto di ingresso nel caso in cui sia un richiedente asilo ([art. L213-2](#) CESEDA).

Più specificatamente lo straniero che chiede di beneficiare del “**diritto di asilo**”, e al quale viene opposto un rifiuto di ingresso, può presentare **richiesta di annullamento** della decisione di *refus d'entrée* nelle 48 ore successive alla sua notifica. Tale misura di rifiuto non può infatti essere eseguita prima di 48 ore. La richiesta è inviata al **Presidente del tribunale amministrativo**, che è tenuto a pronunciarsi entro 72 ore dal ricevimento della domanda di annullamento. Lo straniero è ascoltato dal magistrato che lo convoca ad un'udienza e può essere assistito da un consulente legale di sua scelta o richiedere un consulente d'ufficio. Contro una decisione del Tribunale amministrativo può inoltre essere presentato **ricorso presso la Corte amministrativa d'appello** competente territorialmente. Se il giudice annulla in via definitiva la decisione di rifiuto di ingresso, lo straniero è ammesso nel paese con un visto di regolarizzazione di otto giorni. Entro tale termine l'autorità amministrativa competente rilascia allo straniero, su sua richiesta, “**un'autorizzazione provvisoria al soggiorno**” che gli permette di

presentare la “domanda d’asilo” presso l’“**Ufficio francese di protezione dei rifugiati e apolidi**” (*Office français de protection des réfugiés et apatrides* - [OFPRA](#)-) (cfr. nel dettaglio più avanti). Se invece il giudice conferma in via definitiva la decisione di rifiuto di ingresso, essa è eseguita d’ufficio ([art. L213-9](#) CESEDA).

Ai fini dell’esecuzione della decisione di *refus d’entrée* e nel caso in cui lo straniero sia entrato in Francia per via aerea o marittima, l’autorità amministrativa competente può richiedere all’**impresa di trasporto** che gestisce il mezzo con cui egli è entrato nel paese di ricondurlo nello Stato che gli ha rilasciato il documento di viaggio o in altro paese presso cui egli può essere ammesso. Le stesse disposizioni valgono se lo straniero è entrato in Francia con mezzo di trasporto stradale. Con riferimento al trasporto ferroviario, l’impresa interessata è tenuta, su richiesta dell’autorità amministrativa, a ricondurre lo straniero al di là della frontiera francese. Le spese di viaggio sono a carico delle imprese (da [art. L213-4](#) a [art. L213-8](#) CESEDA).

Con riferimento alle relazioni con altri paesi europei, è stabilito che lo straniero entrato illegalmente in Francia possa essere consegnato alle autorità competenti di un paese dell’UE che abbia consentito il suo ingresso o soggiorno, o dal quale provenga direttamente, in applicazione di convenzioni internazionali concluse in materia ([art. L531-1](#) e [art. L531-2](#) CESEDA). Se uno straniero è stato oggetto di una segnalazione al fine della “non ammissione” da parte di uno degli Stati appartenenti all’“area Schengen”, l’autorità amministrativa francese competente può decidere di ricondurlo alla frontiera ([art. L531-3](#) CESEDA).

1.4 Il divieto amministrativo del territorio

Il *refus d’entrée* può essere inoltre opposto ad un cittadino straniero oggetto del cosiddetto “**divieto amministrativo del territorio**” (*interdiction administrative du territoire*), ([art. L214-4](#) CESEDA). Tale divieto può essere disposto nei confronti di un cittadino straniero che tenti di entrare in Francia, proveniente da un paese non appartenente all’UE o da uno degli Stati firmatari dell’accordo sullo “[Spazio economico europeo](#)”, o dalla Confederazione svizzera, o che non sia familiare di un cittadino dei

paesi summenzionati. La decisione che impone tale divieto, scritta e motivata, è adottata dal **Ministro dell'Interno** nei confronti degli stranieri che sono ritenuti rappresentare “**una minaccia grave**” per **l'ordine pubblico**, la sicurezza interna o le relazioni internazionali della Francia, nonché per la tutela di interessi fondamentali della società francese. Tale decisione può essere notificata allo straniero che si trovi al di fuori del territorio francese. Qualora lo straniero si trovi invece in Francia al momento in cui gli è notificata la decisione, questi è tenuto a lasciare il paese entro un mese, salvo casi di urgenza. Tale disposizione non è valida per i **minori stranieri**.

Allo scadere di tale termine lo straniero maggiorenne può essere ricondotto d'ufficio alla frontiera. Lo straniero può inoltre, dopo un anno dal pronunciamento di tale divieto, presentare domanda per la sua abrogazione. Qualora l'autorità amministrativa competente non risponda entro quattro mesi, la domanda si considera rifiutata. I motivi di un divieto amministrativo di territorio sono oggetto di riesame ogni cinque anni ([art. L214-1](#) e ss. CESEDA).

1.5 Il reato di entrata irregolare

Nel CESEDA è inoltre disciplinato **il reato di “entrata irregolare”** (*entrée irrégulière*), punito con la **reclusione fino a 1 anno** e con **un'ammenda fino a 3.750 euro** ([art. L621-2](#) CESEDA). Nel codice è stabilito che si considera entrato irregolarmente in Francia lo straniero non appartenente ad un paese dell'UE e che non rispetti determinate condizioni di ingresso in paesi dell'“area Schengen” stabilite dal citato [Regolamento CE n. 562/2006](#). In particolare è previsto che lo straniero rispetti le condizioni elencate all'**art. 5, par. 1, lettere a, b, c** e **par. 4, lettere a, c** del suddetto Regolamento, illustrate in precedenza.

L'art. L621-2 del CESEDA dispone inoltre che si considera autore del reato di “entrata irregolare” in Francia, lo straniero proveniente da paese terzo che non rispetti in particolare gli articoli 19, 20 e 21 della “[Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985](#)”, sopra richiamata. Oltre alla pena detentiva e all'ammenda, per colui che commette tale reato può essere stabilita la pena aggiuntiva del

“divieto di un nuovo ingresso” nel territorio francese, che non può essere superiore ai tre anni. Se lo straniero oggetto di tale pena torna in Francia, è riaccompagnato alla frontiera. Qualora lo straniero debba scontare una pena detentiva, l’accompagnamento ha luogo al termine della detenzione.

2. Le condizioni di mantenimento degli stranieri in “centri di identificazione” (“*zones d’attente*”)

Qualora un apolide o un cittadino straniero arrivi in Francia e non possieda i documenti per essere regolarmente ammesso nel paese ovvero abbia presentato domanda di asilo e stia aspettando una risposta, può essere trattenuto in **una “area di attesa”** (*zone d’attente*), definita dal **prefetto** del dipartimento competente. Nell’area di Parigi tale ruolo è svolto dal prefetto di polizia (e, in generale, quando nel CESEDA si fa riferimento all’autorità amministrativa competente per l’area di Parigi, si tratta sempre del prefetto di polizia). L’area di attesa può essere allestita in una stazione ferroviaria, in un porto, in un aeroporto, o in una zona di confine, nei pressi di un punto di passaggio delle frontiere (*point de passage frontalier*) ([art. L221-1](#) CESEDA). In essa il cittadino straniero può essere trattenuto per **quattro giorni** al massimo, con decisione scritta e motivata, che può essere assunta dal **capo del servizio di polizia** o delle dogane, incaricato del controllo delle **frontiere**, o da un funzionario delegato, o dal comandante di un’unità di gendarmeria marittima o aerea, o da un militare da questi designato ([art. R221-1](#) CESEDA). La decisione è iscritta in un registro in cui sono anche annotati lo stato civile dello straniero, il giorno e l’ora in cui è stata notificata la decisione del trattenimento nell’area, dati che vengono immediatamente comunicati al **Procuratore della Repubblica** competente ([art. L221-3](#) CESEDA). Lo straniero è poi informato dei suoi diritti. Egli può richiedere nell’area: di ricevere l’assistenza di un interprete; di essere sottoposto a visita medica; di comunicare con una persona; di poter lasciare in ogni momento il territorio francese ([art. L221-4](#) CESEDA). Nel caso dell’arrivo di **“un minore straniero non accompagnato”**, il Procuratore della Repubblica designa un “funzionario ad hoc” che lo assiste durante la sua

permanenza in un'area d'attesa e lo rappresenta nelle procedure amministrative e giudiziarie che lo riguardano ([art. L221-5 CESEDA](#)).

La decisione di mantenimento in un'area di attesa può essere inoltre **prolungata per un massimo di ulteriori otto giorni su decisione del giudice** competente (*le juge des libertés et de la détention*), cui è rivolta la richiesta dall'autorità amministrativa. Nella richiesta devono essere specificati i motivi per cui lo straniero non abbia potuto essere rimpatriato o se questi ha fatto domanda di asilo e il tempo previsto di permanenza nell'area. In via del tutto eccezionale, il mantenimento nell'area oltre i dodici giorni complessivi previsti dalla normativa (quattro più otto) può essere poi **rinnovato per decisione del giudice** per altri **otto giorni** al massimo. Se lo straniero presenta una **domanda di asilo** può beneficiare di sei giorni di permanenza d'ufficio in un'area di attesa ([art. L222-2 CESEDA](#)).

Il giudice competente decide in merito alla richiesta di prolungamento o di rinnovamento del mantenimento dello straniero in un'area di attesa entro 48 ore al massimo da quando è investito del caso. La decisione del giudice assume la forma di un'ordinanza ed è presa, previa audizione dello straniero o del suo consulente legale ([art. L222-3 CESEDA](#)). Il giudice può anche stabilire che il mantenimento dello straniero nell'area di attesa debba cessare. L'ordinanza è notificata al Procuratore della Repubblica ([art. L222-2 CESEDA](#)).

Lo straniero, sulla base di tale ordinanza, è inoltre autorizzato ad entrare in Francia mediante un “**visto di regolarizzazione**” **valido otto giorni**. Entro tale termine lo straniero dovrà aver lasciato il paese, a meno che egli non abbia ottenuto “un'autorizzazione provvisoria al soggiorno”, o una “ricevuta di domanda di carta di soggiorno” o una “ricevuta di domanda di asilo” ([art. L224-1 CESEDA](#)). Qualora la partenza dello straniero dalla Francia non possa avvenire dalla stazione ferroviaria, dal porto o dall'aeroporto presso cui si trova l'area di attesa in cui è ospitato, o qualora non possa restarvi dopo un'ordinanza di prolungamento o di rinnovamento, l'autorità amministrativa può disporre il trasferimento dello stesso in un'altra area ([art. L224-2](#) e ss. CESEDA). Il Procuratore della Repubblica e il giudice competenti possono visitare le *zones d'attente* ogni volta che lo reputino necessario ([art. L223-1 CESEDA](#)).

3. Le misure di allontanamento dello straniero

3.1 L'obbligo di abbandono del territorio francese e il divieto di ritorno

Il cittadino straniero proveniente da un paese diverso dagli Stati membri dell'Unione europea, o dai paesi firmatari dell'accordo sullo "Spazio economico europeo", o dalla Confederazione svizzera, o che non sia familiare di un cittadino appartenente ai paesi sopra menzionati, e che tenti di soggiornare in Francia in maniera irregolare, può essere oggetto di una decisione di "**obbligo di abbandono del territorio francese**". La decisione è assunta dal **prefetto** del dipartimento competente, qualora ricorrano determinate condizioni:

- 1) se lo straniero non dimostri di essere entrato regolarmente in Francia o di essere in possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità;
- 2) se il suo visto di soggiorno è scaduto o, qualora non sia tenuto a possedere un visto, se allo scadere di un periodo di tre mesi dal suo ingresso in Francia, non possieda un "primo titolo di soggiorno" regolarmente rilasciato;
- 3) se allo straniero è stato rifiutato il rilascio o il rinnovo di un titolo di soggiorno o se questo gli è stato ritirato;
- 4) se lo straniero non ha richiesto il rinnovo del suo titolo di soggiorno temporaneo e questo sia scaduto;
- 5) se allo straniero sono state ritirate la ricevuta della domanda della carta di soggiorno o l'autorizzazione provvisoria al soggiorno o se il rinnovo di tali documenti gli è stato rifiutato.

Tale decisione, che deve essere motivata dall'autorità amministrativa, dispone che lo straniero debba lasciare "volontariamente" il territorio francese **entro trenta giorni**. Nella decisione è indicato il paese verso il quale il cittadino straniero è inviato in caso di esecuzione d'ufficio della misura.

La partenza deve invece avvenire **immediatamente** nel caso ricorrano le seguenti circostanze:

- 1) se il comportamento dello straniero costituisce una minaccia per l'ordine pubblico;
- 2) se allo straniero è stato rifiutato il rilascio o il rinnovo di un titolo di soggiorno o di una ricevuta di domanda di carta di soggiorno o di un'autorizzazione provvisoria al soggiorno poiché la sua richiesta di tali documenti era manifestamente infondata o fraudolenta;
- 3) se esiste un rischio che lo straniero non adempia all'obbligo di lasciare il territorio francese. Tale circostanza si considera possibile, ad esempio, nel caso in cui lo straniero sia entrato in modo irregolare in Francia, o non abbia mai effettuato richiesta di rilascio o rinnovo di un titolo di soggiorno, o abbia contraffatto o falsificato un titolo di soggiorno o un documento di identità o di viaggio. La circostanza si verifica inoltre se lo straniero non ha rispettato una precedente misura di allontanamento, o non possiede un documento di identità valido, o ha dissimulato la sua identità, o non ha dichiarato il luogo della sua residenza ([art. L511-1 CESEDA](#)).

Il cittadino obbligato a lasciare il territorio francese può richiedere all'autorità amministrativa di beneficiare di un “**dispositivo di aiuto al ritorno nel paese d'origine**”. Il *dispositif d'aide au retour* ([art. L331-1 CESEDA](#)) consiste in un sussidio finanziario erogato allo straniero e, se del caso, al suo coniuge e ai suoi figli, per le spese di viaggio ai fini del ritorno nel proprio paese, nonché nell'assistenza per organizzare tale viaggio (cfr. scheda informativa: [Dispositifs des aides au retour et à la réinsertion](#)).

La decisione di obbligo di abbandono del territorio francese può essere assunta anche nei confronti degli stranieri che non hanno rispettato le condizioni di entrata previste dall'art. 5 del citato Regolamento CE n. 562/2006 o verso coloro i quali, provenendo da altro paese dell'“area Schengen”, non possono dimostrare di essere in possesso dei documenti richiesti.

Oltre ad una simile decisione, l'autorità amministrativa può disporre “**un divieto di ritorno sul territorio francese**”. Tale divieto e la sua durata sono decisi dall'autorità amministrativa tenendo conto degli anni della presenza del cittadino straniero in Francia, della natura dei suoi legami con il paese, della circostanza per cui sia stato già oggetto di una misura di allontanamento e del fatto che la sua presenza possa costituire

una minaccia per l'ordine pubblico. L'autorità amministrativa può inoltre abrogare in ogni momento tale divieto e lo straniero può presentare domanda di abrogazione ([art. L511-1](#) CESEDA). Il CESEDA dispone poi che l'obbligo di abbandono del territorio non possa essere stabilito nei confronti di alcuni stranieri, tra i quali: i minori stranieri; gli stranieri che dimostrano di risiedere abitualmente in Francia dall'età di 13 anni; quelli che risiedono regolarmente in Francia da più di venti anni; quelli che, non vivendo in stato di poligamia, dimostrano di essere genitori di un bambino francese minore residente in Francia e che contribuiscono di fatto alla sua educazione; gli stranieri coniugati con cittadini francesi da almeno tre anni; quelli residenti abitualmente in Francia che necessitano di particolari cure mediche che non potrebbero ricevere in altro paese ([art. L511-4](#) CESEDA).

3.2 Il decreto di espulsione

Nei confronti di un cittadino straniero, la cui presenza in Francia costituisce una minaccia grave per l'ordine pubblico, può essere emanato un “**decreto di espulsione**” dalla Francia. L'autorità competente in materia è di norma il **prefetto** del dipartimento ([art. L521-1](#); [art. R522-1](#) CESEDA).

Se ricorrono circostanze eccezionali, in cui la misura dell'espulsione è considerata un'esigenza immediata per la sicurezza dello Stato o per la protezione di alcuni suoi interessi fondamentali, o se si tratta di una “urgenza assoluta”, il decreto è emanato dal **Ministro dell'Interno** ([art.R522-2](#) CESEDA). Nel codice sono anche stabilite le categorie “protette” di stranieri che possono essere oggetto di misure di espulsione solo in casi straordinari.

In particolare, solo qualora una simile misura sia riconosciuta come una necessità immediata per la sicurezza dello Stato o la sicurezza pubblica, possono essere espulsi gli stranieri che si trovano in una delle seguenti condizioni:

- 1) lo straniero che, non essendo poligamo, ha un figlio minore di nazionalità francese e residente in Francia, a condizione che egli contribuisca in modo sostanziale al suo sostentamento e alla sua

educazione e che non sia oggetto di una sentenza definitiva di condanna a cinque anni di reclusione;

- 2) lo straniero sposato da almeno tre anni con una persona di nazionalità francese;
- 3) lo straniero che risiede abitualmente in Francia da almeno dieci anni;
- 4) lo straniero titolare di una rendita dovuta ad un incidente sul lavoro o ad una malattia professionale che lo ponga in uno stato di incapacità pari almeno al 20%, tranne che non sia oggetto di una sentenza definitiva di condanna a cinque anni di reclusione;
- 5) lo straniero cittadino di un paese membro dell'UE o dello "spazio economico europeo", o della Confederazione svizzera ([art. L521-2 CESEDA](#)).

Inoltre, il codice stabilisce che determinate categorie di stranieri possono essere espulse solo nel caso in cui sia dimostrato che svolgano **attività terroristica** o compiano atti di incitamento all'odio, alla discriminazione, alla violenza verso una persona o un gruppo di persone. Tali categorie "protette" sono:

- 1) lo straniero che dimostri di risiedere abitualmente in Francia dall'età di 13 anni;
- 2) lo straniero che risiede regolarmente in Francia da più di venti anni;
- 3) lo straniero che risiede regolarmente in Francia da più di dieci anni e che, non vivendo in poligamia, è coniugato da almeno quattro anni con un cittadino francese o straniero che è genitore del proprio figlio, a condizione che contribuisca al suo sostentamento;
- 4) lo straniero che risiede abitualmente in Francia e che necessita di particolari cure mediche che non potrebbe ricevere altrove ([art. L521-3 CESEDA](#)).

I **minori stranieri** non possono in alcun caso essere espulsi ([art. L521-4 CESEDA](#)). I cittadini di uno Stato dell'UE o dello "spazio economico europeo" o della Confederazione svizzera, o loro familiari possono essere espulsi solo se il loro comportamento rappresenta una minaccia reale, attuale e grave per un interesse fondamentale della società ([art. L521-5 CESEDA](#)).

Salvo in caso di “urgenza assoluta”, il procedimento amministrativo ordinario in materia prevede che allo straniero sia notificato che è stata aperta nei suoi confronti una “procedura di espulsione” e per quali fatti. Lo straniero, nel “bollettino di notifica”, riceve inoltre la convocazione presso una apposita **commissione**. Tale organo è composto dal presidente del tribunale ordinario del capoluogo del dipartimento competente o da un giudice da questi delegato; da un magistrato designato dall’assemblea generale dello stesso tribunale ordinario; da un consulente legale del tribunale amministrativo. Lo straniero è inoltre informato che può presentarsi presso la commissione insieme ad un proprio consulente legale e richiedere un interprete. Egli può anche richiedere **un sussidio economico per far fronte alle spese legali** per la sua difesa, denominato “*aide juridictionnelle*” e può presentare ricorso contro un eventuale decreto di espulsione. La commissione, dopo aver ascoltato lo straniero, invia all’autorità amministrativa competente il suo parere entro un mese ([art. L522-1](#) e ss.; [art. R522-4](#) e ss. CESEDA). Qualora, dopo aver ricevuto il parere della commissione, l’autorità competente decida per l’allontanamento dello straniero, emette il “decreto di espulsione” e indica il termine entro il quale deve essere eseguito. Salvo casi di urgenza, tale termine **non può essere inferiore ad un mese**. Il decreto indica anche il paese di destinazione dello straniero che può essere o quello di cui ha la nazionalità, o quello che gli ha rilasciato un documento di viaggio, o un paese in cui può essere ammesso. In nessun caso lo straniero può essere inviato in un paese in cui la sua vita o la sua libertà siano in pericolo, o in cui possa essere sottoposto a tortura e a pene o trattamenti disumani o degradanti ([art. L523-2](#); [art.R523-1](#) CESEDA). Un decreto di espulsione può essere abrogato in ogni momento dall’autorità che lo ha emanato e lo stesso straniero può presentare domanda per l’abrogazione. I motivi che hanno determinato il decreto di espulsione sono comunque riesaminati ogni cinque anni ([art. L524-1](#) e ss. CESEDA).

3.3 L’interdizione dal territorio francese

Qualora uno straniero abbia commesso un “crimine” o un “delitto”, il **tribunale** competente a giudicarlo può disporre la pena dell’“**interdizione dal territorio francese**”, disciplinata dagli articoli

L131-30, L131-30-1 e L131-30-2 del [Codice penale](#) (CP), e ripresa dall'[art. L541-1](#) del CESEDA.

In particolare l'[art. L130-30](#) CP stabilisce che tale divieto possa durare **dieci anni al massimo**. La pena comporta inoltre che lo straniero sia ricondotto alla frontiera. Se il divieto di territorio francese costituisce una pena aggiuntiva ad una pena detentiva, la sua data di esecuzione inizia dopo che sia stata scontata la pena carceraria. Ai sensi dell'[art. L131-30-1](#) CP, un tribunale può stabilire un tale divieto solo mediante una decisione “specialmente motivata” qualora lo straniero si trovi in una condizione specifica “protetta”: ad esempio se questi, non vivendo in poligamia, è genitore di un minore francese residente in Francia, a condizione che provveda al suo sostentamento; o se è coniugato da almeno tre anni con un cittadino francese; o in altre situazioni elencate. L'[art. L131-30-2](#) CP specifica inoltre i casi in cui tale pena non possa essere disposta: ad esempio, nel caso in cui lo straniero dimostri di risiedere in Francia dall'età di 13 anni; o da più di vent'anni; o da più di dieci anni e sia coniugato, senza essere poligamo, da almeno quattro anni con un cittadino francese; o da più di dieci anni e sia al contempo genitore di un minore francese che risiede in Francia, a condizione che dimostri di contribuire al suo sostentamento; o in altre situazioni elencate.

4. L'obbligo di residenza e “i centri di permanenza amministrativa” degli stranieri

Nel caso in cui lo straniero oggetto di un decreto di espulsione, o di altre misure di allontanamento obbligatorio dal territorio francese, dimostri di non potersi recare in breve tempo nel suo paese di origine o in altro paese, l'autorità amministrativa può disporre la sua “**assegnazione ad una residenza specifica**” (*assignation à résidence*). Ugualmente, può essere previsto tale obbligo di residenza se lo straniero oggetto di un decreto di espulsione debba sottoporsi a particolari cure mediche. Lo straniero cui è assegnata una residenza specifica deve presentarsi inoltre periodicamente presso un servizio di polizia o unità di gendarmeria. Può inoltre essere stabilito che allo straniero venga applicato un meccanismo di **sorveglianza elettronica** o che gli sia ritirato il passaporto o altro

documento di identità. La decisione di *assignation à résidence* può essere presa per una durata massima di sei mesi ed essere poi rinnovata più volte ([art. L561-1](#) e ss.; [art. R561-1](#) e ss. CESEDA).

Lo straniero che si trovi nelle stesse condizioni di impossibilità a lasciare il territorio francese e non sia sottoposto ad un obbligo di residenza, può essere anche destinato ad un “**centro di permanenza amministrativa**” (*centre de rétention administrative - CRA*) per una durata iniziale di **cinque giorni**. La decisione di assegnazione ad uno di tali centri è assunta dal **prefetto** del dipartimento competente ([art. L551-1](#) e ss. CESEDA). Trascorsi i primi cinque giorni di soggiorno presso un CRA, può essere disposto dal **giudice** competente per il territorio (*juge des libertés et de la détention*) il suo **prolungamento** fino ad un massimo di ulteriori **40 giorni** ([art. L552-7](#) CESEDA).

Lo straniero oggetto di tale misura è colui che si può trovare in una delle seguenti condizioni:

- 1) è in attesa di essere consegnato alle autorità competenti di uno Stato membro dell’UE che lo abbia ammesso ad entrare o dal quale proviene direttamente;
- 2) è oggetto di un decreto di espulsione;
- 3) deve essere ricondotto alla frontiera in esecuzione di una “interdizione giudiziaria dal territorio francese”;
- 4) è oggetto di una segnalazione ai fini della non ammissione da parte di un altro paese;
- 5) è oggetto di un decreto che stabilisce il suo riaccompagnamento alla frontiera;
- 6) è oggetto di una “decisione di obbligo di lasciare il territorio francese” stabilita meno di un anno prima e il cui termine di esecuzione è scaduto;
- 7) deve essere riaccompagnato alla frontiera in esecuzione di un “divieto di ritorno” o di una “interdizione amministrativa dal territorio”;
- 8) non ha adempiuto nei termini previsti all’obbligo di lasciare il territorio francese o vi è ritornato senza autorizzazione.

La decisione di collocamento di uno straniero presso un CRA deve essere scritta e motivata. Il Procuratore della Repubblica ne è inoltre immediatamente informato. Lo straniero che arriva in un centro può domandare l'assistenza di un interprete, di un consulente legale e di essere visitato da un medico. Egli è anche informato che può comunicare con il proprio Consolato e con una persona di sua scelta. Quando entra nel centro, lo straniero è in particolare informato dei diritti che può vantare in materia di diritto d'asilo e del fatto che può presentare, entro cinque giorni, la **domanda di asilo** ([art. L551-3](#) CESEDA). Allo straniero è inoltre comunicato che può richiedere un sussidio economico per far fronte alle spese legali per la sua difesa, denominato "*aide juridictionnelle*" e che può presentare ricorso contro le decisioni di allontanamento che possono essere assunte dall'autorità amministrativa o da quella giudiziaria nei suoi confronti. Il giudice competente può inoltre stabilire che lo straniero, trascorsi i primi cinque giorni di collocamento in un tale centro, possa essere assegnato "ad una residenza specifica" ed essere anche oggetto di una misura di "sorveglianza elettronica" ([art. L552-4](#) e [art. L552-4-1](#) CESEDA).

In deroga alla durata massima di 45 giorni di permanenza complessiva presso un CRA, il giudice può prolungare la *réention administrative* per la durata di **un ulteriore mese**, rinnovabile fino ad **un massimo di sei mesi** se lo straniero è stato condannato ad una pena d'interdizione dal territorio per **atti di terrorismo** o se la sua espulsione è legata ad "attività a carattere terroristico penalmente accertate" ([art. L552-7](#) CESEDA). Tenuto conto dell'interesse particolare legato all'allontanamento di tali stranieri a causa della loro minaccia per la sicurezza pubblica, la ***réention administrative de longue durée*** ha lo scopo di assicurarne l'espulsione dalla Francia solo dopo che siano state adempiute le procedure per registrarne i dati e stabilire il paese di destinazione. Gli stranieri sottoposti ad una misura di *réention administrative de longue durée* sono collocati in uno spazio riservato del CRA, senza possibilità di contatto con gli altri stranieri presenti nel centro.

5. Il diritto di asilo

Il **diritto d'asilo** è riconosciuto in Francia come un **diritto di rilievo costituzionale**. L'art.4 del [Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946](#), cui rinvia la [Costituzione del 4 ottobre 1958](#) attualmente in vigore, stabilisce infatti che “*tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République*”. Il Consiglio costituzionale, nella sua [Decisione n. 93-325 DC](#) del 13 agosto 1993, ha anche stabilito che esso è “un principio a valore costituzionale” in base al quale, in modo generale, lo straniero che lo rivendica è autorizzato a soggiornare sul territorio fino a quando non ottenga una risposta alla sua richiesta.

Il diritto d'asilo è inoltre un diritto da tutelare in virtù dell'adesione della Francia alla [Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati](#) del 28 luglio 1951. In particolare, si rammenta che l'art. 1, c. 2., della Convenzione dispone che lo stato di “rifugiato” possa essere riconosciuto a colui che “[...] nel giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trovi al di fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi al di fuori del suo Stato di domicilio [...], non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi”.

Le *droit d'asile* è disciplinato nello specifico da disposizioni del [Libro VII](#) del CESEDA (cfr. [art. L711-1](#) e ss.; [art. R721-1](#) e ss.). In particolare, l'art. L711-1 stabilisce che la qualità di “**rifugiato**” possa essere riconosciuta alla persona che è esposta ad una delle minacce sopra descritte o ad ogni persona su cui “l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati” esercita un mandato di protezione, ai sensi degli articoli 6 e 7 del suo [Statuto](#).

Nell'ordinamento francese è inoltre previsto che la persona che non si trovi nelle condizioni per poter essere riconosciuto come “rifugiato”, possa ottenere il beneficio della “**protezione sussidiaria**” ([art. L712-1](#) CESEDA). Questa può essere richiesta qualora la persona sia esposta ad una delle seguenti minacce nel paese in cui risiede: pena di morte; tortura o altre pene disumane o degradanti; pericolo per la sua incolumità a causa di un conflitto interno o internazionale. Tale dispositivo, che costituisce il

recepimento della [direttiva 2004/83/CE](#) del 29 aprile 2004, può essere concesso per un periodo di un anno, rinnovabile.

Viceversa, la protezione sussidiaria non può essere riconosciuta allo straniero se esiste motivo di credere che egli abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, o un grave reato di diritto comune, ovvero azioni contrarie agli scopi e ai principi della Nazioni Unite, o infine se la sua attività in Francia costituisce una grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato ([art. L712-2](#) CESEDA).

Le persecuzioni e le minacce subite da uno straniero, in ragione delle quali può ottenere il titolo di rifugiato o la protezione sussidiaria, possono essere state compiute da: autorità dello Stato di provenienza; organizzazioni che controllano lo Stato o parte di esso; "attori non statali", nel caso in cui lo Stato o le organizzazioni internazionali e regionali non siano in grado di garantire un'adeguata protezione all'interessato ([art. L713-2](#) CESEDA).

L'organo competente per il rilascio del titolo di rifugiato e per la concessione della protezione sussidiaria è l'**Ufficio francese di protezione dei rifugiati e degli apolidi** (*Office français de protection des réfugiés et apatrides* - [OFPRA](#)). Si tratta di un ente pubblico, incardinato presso il Ministero dell'interno, ma dotato di autonomia finanziaria e amministrativa ([art. L721-1](#) e ss. CESEDA). Il suo Consiglio di amministrazione è formato da **un deputato, un senatore**, un rappresentante della Francia presso il Parlamento europeo, sei rappresentanti dello Stato, un rappresentante del personale. L'OFPRA, organizzato al suo interno in divisioni competenti per aree geografiche, esamina le domande di asilo e può convocare la persona interessata per un'audizione. In caso di rigetto di una domanda di asilo, il richiedente ha la possibilità di presentare, entro un mese, una **ricorso** presso la "**Corte nazionale del diritto di asilo**" ([CNDA](#)), ([art. L731-1](#) e ss.). In tal caso lo straniero ha diritto ad un consulente legale e ad un interprete e può beneficiare del sussidio finanziario denominato "*aide juridictionnelle*". La CNDA costituisce una giurisdizione amministrativa specializzata ed è presieduta da un Consigliere di Stato, nominato dal Vice Presidente del Consiglio di Stato. La Corte è organizzata in sezioni, ognuna delle quali deve essere presieduta o da un consigliere di Stato, o da un magistrato

della Corte dei conti, o da un magistrato ordinario in servizio o onorario. Ogni sezione è inoltre composta da: una personalità qualificata di nazionalità francese nominata dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati; una personalità qualificata nominata dal Vicepresidente del Consiglio di Stato, su proposta di uno dei ministri rappresentati nel Consiglio di amministrazione dell'OFPPRA.

La **domanda di asilo** può essere presentata dallo straniero interessato o alla frontiera oppure, ed è il caso più frequente, una volta che questi è entrato nel territorio francese. La domanda di asilo deve essere preceduta da una “**domanda di ammissione al soggiorno a titolo di asilo**” al **prefetto** del dipartimento competente. Con decreto del Ministero dell'Interno può essere stabilito che il prefetto di un dipartimento sia competente per il ricevimento delle domande in più dipartimenti ([art. R741-1 CESEDA](#)). Nel caso in cui lo straniero si trovi in un CRA, la domanda di autorizzazione è indirizzata al prefetto che ne ha ordinato il collocamento presso tale centro. Una volta ricevuta la richiesta, il prefetto controlla alcuni suoi aspetti.

La domanda di asilo non può essere rifiutata, a meno che non si verifichino le seguenti condizioni:

- 1) la domanda di asilo che lo straniero intende presentare è di competenza di un altro Stato membro dell'UE, in applicazione del [Regolamento CE n. 343/2003](#) del Consiglio del 18 febbraio 2003;
- 2) il richiedente proviene da un paese in cui sono cessate le condizioni per le quali poteva avere diritto all'asilo, o da un “**paese di origine sicura**”¹, giudicato tale poiché vi sono rispettati i principi di libertà e democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani;
- 3) la presenza in Francia dello straniero **può costituire una minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato**;

¹ La lista dei “paesi di origine sicura” è redatta dal Consiglio di amministrazione dell'OFPPRA. Il Consiglio di Stato esercita un controllo sulla decisione di iscrivere un paese nella lista. Qualora lo ritenga necessario, il Consiglio di Stato può infatti annullare la decisione dell'OFPPRA di iscrivere un determinato paese nella lista. Cfr. la [lista dei paesi di origine sicura](#) sul sito dell'OFPPRA. Cfr. la [decisione del Consiglio di Stato](#) del 10 ottobre 2014 con cui è stata convalidata la decisione dell'OFPPRA di iscrizione nella lista dell'Albania e della Georgia e con cui è stata annullata la decisione dell'OFPPRA di iscrizione della Repubblica del Kosovo.

- 4) la domanda è basata su una frode deliberata o costituisce un ricorso abusivo alle procedure del diritto d'asilo. Qualora il prefetto riscontri la sussistenza di una di queste condizioni, può negare l'ammissione al soggiorno.

Lo Stato ha tuttavia il diritto sovrano di concedere l'asilo allo straniero anche se si trova nelle succitate condizioni. Qualora il richiedente asilo si trovi in una delle condizioni sopra elencate, ad eccezione della prima, e gli venga rifiutata l'ammissione provvisoria al soggiorno, può comunque presentare la domanda di asilo entro 15 giorni al prefetto, il quale a sua volta la trasmette all'OFPPRA. Tale organo deve quindi esaminare la richiesta con "**procedura prioritaria**" entro 15 giorni dal suo ricevimento. Se la domanda è presentata da un richiedente asilo collocato in un CRA, l'OFPPRA è tenuto a deliberare entro 96 ore ([art. L742-5](#); [art. L723-1](#); [art. R723-1](#); [art. R723-3](#) CESEDA).

In base alla **procedura ordinaria**, qualora dopo la prima fase istruttoria il prefetto accolga la richiesta di autorizzazione a titolo di asilo, lo straniero riceve un "**documento provvisorio di soggiorno**" della validità di un mese, durante il quale egli può presentare la domanda di asilo all'OFPPRA entro 21 giorni ([art. R723-1](#) CESEDA). La domanda di asilo o di riconoscimento dello status di apolide è redatta in francese su un modulo predisposto dall'OFPPRA. Essa deve essere firmata e corredata da due fotografie, dal documento di soggiorno ed eventualmente da un documento di viaggio dell'interessato. Una volta accettata la domanda, lo straniero ritira una "**ricevuta di deposito di una domanda di asilo**" che gli permette di soggiornare in Francia. La ricevuta può avere una validità da **un minimo di tre a un massimo di sei mesi** ed è stabilita con decreto del Ministero dell'Interno. La ricevuta è **rinnovabile** per periodi di tre mesi, fino alla notifica della decisione dell'OFPPRA riguardo alla concessione o meno dell'asilo (riconoscimento di "rifugiato" o della "protezione sussidiaria") ([art. L742-1](#) e ss.; [R742-1](#) e ss. CESEDA). In caso di giudizio favorevole dell'OFPPRA, il richiedente asilo che ottiene il riconoscimento della qualità di "**rifugiato**", ha diritto al rilascio da parte dell'autorità amministrativa competente di una "**carta di residente**" che ha validità **10 anni** e può essere rinnovata. Nel caso di giudizio positivo dell'OFPPRA nei confronti di un richiedente asilo che ottiene la "**protezione sussidiaria**", questi ha diritto al rilascio di una "**carta di**

soggiorno temporaneo” recante l’indicazione “vita privata e familiare”, che ha validità di **un anno** e può essere rinnovata. Sia la “carta di residente” che la “carta di soggiorno temporaneo” danno diritto al coniuge e ai figli del richiedente di ottenere un simile titolo di soggiorno. Entrambe le carte conferiscono inoltre al richiedente il diritto ad esercitare **un’attività lavorativa** ([art. L314-11](#); [art. L313-13](#); [art. L742-6](#) CESEDA).

In particolare, lo straniero che ottiene il titolo di rifugiato è tenuto a firmare **“un contratto di accoglienza ed integrazione”** con lo Stato, le cui caratteristiche sono state precedentemente illustrate. Lo straniero che ha firmato un tale contratto beneficia inoltre di un servizio di assistenza personalizzato per la **ricerca di un impiego e di un alloggio**. Al fine di garantire questo servizio lo Stato conclude con gli enti territoriali e altri soggetti interessati una convenzione ([art. L711-2](#); [art. L311-9](#) CESEDA).

Qualora una domanda di asilo sia definitivamente **rifiutata** dall’OFPRA e - se adita - dalla CNDA, l’interessato, a meno che non ottenga altro titolo per soggiornare in Francia, è obbligato a lasciare il paese, altrimenti è oggetto di una misura di allontanamento e delle pene previste per il reato di “entrata irregolare” nel territorio ([art. L742-7](#) CESEDA). Dopo che una domanda di asilo è stata definitivamente rifiutata, lo straniero può richiedere un “permesso di soggiorno” se ha i requisiti necessari ([art. L311-6](#) CESEDA).

Dal 2010 è stato attivato in Francia un **dispositivo di prima accoglienza dei richiedenti asilo**, coordinato dall’OFII (il già menzionato Ufficio francese dell’immigrazione e dell’integrazione). Il dispositivo si articola in una rete di 34 “piattaforme di accoglienza dei richiedenti asilo” (PADA), organizzate a livello regionale. Le PADA, gestite o direttamente dall’OFII o da associazioni (ad es. il *Forum réfugiés*, la *Croix-Rouge Française*, ecc.), garantiscono l’assistenza agli stranieri durante l’intero svolgimento della procedura per la presentazione delle domande di asilo e il riconoscimento dello status di rifugiato o di protetto.

Durante lo svolgimento di tale procedura, i richiedenti asilo possono inoltre essere ospitati presso strutture specifiche denominate **“Centres d’accueil pour demandeurs d’asile”** (CADA). Al dicembre 2014 risultavano in Francia: 270 CADA; un centro specializzato per i minori non

accompagnati richiedenti asilo; due centri di transito. Tale dispositivo nazionale di accoglienza garantisce **oltre 25.000 posti letto**. Per i richiedenti asilo non ospitati in tali strutture è previsto il versamento di un **sussidio giornaliero** denominato “[*allocation temporaire d'attente*](#)” che è di **11, 45 euro**. Il sussidio è versato per l'intero periodo di svolgimento della procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato. In Francia è inoltre attivo un dispositivo di accoglienza d'urgenza (*dispositif d'hébergement d'urgence*) per i richiedenti asilo che non possono essere ospitati presso i CADA. Le capacità di accoglienza di tali centri di urgenza varia a seconda delle necessità (cfr. la scheda dedicata a “[*La demande d'asile*](#)” sul sito dell'OFII e la scheda “[*L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*](#)” sul sito del Ministero dell'interno).

Il **29 luglio 2015** è stata promulgata in Francia la nuova riforma del diritto di asilo ([*Loi n. 2015-925 du 29 juillet relatif à la réforme du droit d'asile*](#)), al termine di un iter durato circa un anno (il progetto di legge era stato presentato dal Governo all'Assemblea nazionale il 23 luglio 2014). La legge recepisce nell'ordinamento interno due direttive: la [*Direttiva 2013/32/UE*](#) e la [*Direttiva 2013/33/UE*](#), approvate entrambe dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 26 giugno 2013. Il legislatore ha inteso raggiungere, in particolare, due obiettivi: migliorare le garanzie per gli stranieri richiedenti asilo; velocizzare le procedure per l'esame delle domande di asilo.

Il provvedimento in questione, che reca diverse modifiche al CESEDA, si articola in sette capitoli. Il capitolo **I** verte sulle procedure di rilascio del titolo di rifugiato e della protezione sussidiaria. Il capitolo **II** contiene le disposizioni relative allo status di apolide. Il capitolo **III** riguarda le procedure di esame delle domande di asilo. In particolare, in quest'ultimo capitolo, l'**art. 9** mira ad introdurre nuove regole per l'elaborazione della lista dei “**paesi di origine sicura**”, riconosciuti tali dall'OFPRA a condizione che in essi siano rispettati i principi di libertà e democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani. La legge stabilisce, inoltre, che essi possano essere considerati “sicuri” se, più precisamente, “sulla base della situazione legale, dell'applicazione del diritto nel quadro di un regime democratico e delle circostanze politiche generali, può essere dimostrato, in modo uniforme per gli uomini e per le donne, che non si sia mai fatto ricorso alla persecuzione, né alla tortura, né a pene o trattamenti disumani

o degradanti”, o sia accertato che non vi siano minacce di violenze verso persone in situazioni di conflitto armato internazionale o interno. Inoltre l’art. 6 prevede che il Consiglio di amministrazione dell’OFPRA monitori regolarmente i paesi considerati sicuri per modificare eventualmente la lista in materia. L’**art. 11** introduce poi il ricorso ad una “**procedura accelerata**” da parte dell’OFPRA per l’analisi di alcune **domande di asilo**: tale procedura diviene **obbligatoria** nel caso in cui il richiedente provenga da un paese classificato nella lista dei “paesi sicuri” o qualora questi abbia presentato una domanda di riesame; la procedura è invece **facoltativa** qualora il richiedente esibisca documenti di identità o di viaggio giudicati falsi, o abbia presentato più domande di asilo con identità differenti, o abbia rilasciato dichiarazioni incoerenti, o in altre circostanze previste dalla legge; tale procedura potrebbe inoltre essere attivata su richiesta dell’autorità amministrativa nel caso in cui il richiedente opponga un rifiuto all’obbligo di rilevazione delle proprie **impronte digitali**, conformemente al [Regolamento \(UE\) n. 603/2013](#) del 26 giugno 2013, o se al momento della registrazione della domanda presenti documenti di identità o di viaggio falsi, o nasconda la propria nazionalità o il modo in cui è entrato in Francia, o in altri casi elencati. Il capitolo **IV** concerne la Corte nazionale del diritto di asilo. Il capitolo **V** riguarda l’accesso alla procedura d’asilo e l’accoglienza dei richiedenti asilo, prevedendo in particolare che nel CESEDA sia introdotto un nuovo capitolo relativo alle regole stabilite a livello europeo di registrazione delle domande di asilo degli stranieri. In particolare è stabilito che l’autorità amministrativa competente proceda alla registrazione della domanda di asilo e alla **determinazione dello “Stato responsabile” per la procedura di asilo**, in applicazione del [Regolamento \(UE\) n. 604/2013](#) (c.d. Dublino III) del 26 giugno 2013. Inoltre tale capitolo prevede un “dispositivo nazionale di accoglienza” dei richiedenti asilo che domandano di beneficiare della **protezione internazionale**, organizzato in conformità alle disposizioni della [Direttiva 2013/33/UE](#) del 26 giugno 2013. Il capitolo **VI** è relativo ad alcuni diritti riconosciuti a coloro che ottengono il titolo di rifugiato o la protezione sussidiaria, prevedendo in particolare, per i primi, di estendere il diritto alla “carta residente” anche al convivente, mentre per i secondi la possibilità di avere una “carta di soggiorno temporaneo” di validità biennale dopo il primo rinnovo. Il Capitolo **VII** è relativo ad alcune misure per favorire l’integrazione dei rifugiati. Il capitolo **VIII** riguarda le

disposizioni da applicare nei “territori d’Oltremare”. Il capitolo **IX** contiene alcune disposizioni finali.

6. Dati statistici sull'immigrazione regolare e irregolare

Tabella 1: Il rilascio di “primi titoli di soggiorno”

Motivi di ammissione	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (dato provvisorio)
economico	21.352	20.185	18.280	17.834	16.013	17.800	19.071
familiare	83.465	85.715	83.182	81.172	87.170	93.714	91.997
studio	52.163	58.586	65.281	64.928	58.857	62.815	65.199
diversi	9.667	11.343	11.572	11.633	12.624	13.148	13.647
umanitario	17.246	18.581	18.220	17.487	18.456	17.916	19.868
Totale	183.893	194.410	196.535	193.054	193.120	205.393	209.782

Fonte: [L'admission au séjour - les titres de séjour](#): scheda informativa pubblicata sul sito del Ministero degli Interni francese (9 luglio 2015).

Tabella 2: L'allontanamento di stranieri in situazione irregolare

Modalità di allontanamento di stranieri in situazione irregolare	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Allontanamenti forzati ²	13.908	12.034	12.547	13.386	14.076	15.161
Allontanamenti e partenze aiutate ³	11.818	11.700	13.584	14.981	6.228	4.477
Allontanamenti e partenze spontanee alle frontiere ⁴	3.606	4.292	6.781	8.455	6.777	7.968

Fonte: [L'éloignement des étrangers en situation irrégulière](#): scheda informativa pubblicata sul sito del Ministero degli Interni francese (15 gennaio 2015).

² “Allontanamenti forzati” sono quelli eseguiti da pubblico ufficiale previa decisione di allontanamento di autorità amministrativa o giudiziaria.

³ “Allontanamenti e partenze aiutate” sono quelli decisi da autorità amministrativa o partenze volontarie, realizzati con utilizzo del dispositivo dell'*aide au retour*.

⁴ “Allontanamenti e partenze spontanee”: fino al 1° luglio 2014 gli stranieri in posizione irregolare che erano respinti alle frontiere erano considerati oggetto di “allontanamenti spontanei”; dal 1° luglio 2014 tali stranieri sono classificati come autori di “partenze spontanee”.

Tabella 3: Le procedure di asilo

Le procedure di asilo presso l'OFPRA e la CNDA ⁵	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Evoluzione 2013-2014
Totale delle domande presentate	42.599	47.686	52.762	57.337	61.468	66.251	64.811	-2,2%
Decisioni dell'OFPRA	32.017	35.490	37.789	42.377	46.267	46.987	52.053	+ 10,8%
di cui concessione dell'asilo (A) (1+ 2)	5.153	5.048	5.096	4.630	4.348	5.978	8.763	+ 46,6%
(1: di cui riconoscimento dello stato di "rifugiato")	4.480	3.907	4.081	3.355	3.163	4.872	6.823	
(2: di cui riconoscimento della "protezione sussidiaria")	673	1.141	1.015	1.275	1.185	1.106	1.940	
Ricorsi presso la CNDA	21.636	25.134	27.445	31.983	36.362	34.752	37.345	+ 7,5%
Decisioni della CNDA	25.067	20.343	23.868	34.595	37.350	38.540	39.162	+ 1,6%
di cui annullamenti (B)	6.331	5.353	5.281	6.125	5.680	5.450	5.826	+ 6,9%
Totale concessione dell'asilo (A+B)	11.484	10.401	10.377	10.755	10.028	11.428	14.589	+ 27,7%

Fonte: [Les demandes d'asiles](#): scheda informativa pubblicata sul sito del Ministero degli Interni francese (9 aprile 2015).

⁵ L'OFPRA è l'*Office français de protection des réfugiés et apatrides*. LA CNDA è la *Cour national du droit d'asile*.

GERMANIA

1. L'ingresso e il soggiorno irregolare di cittadini extracomunitari

Le disposizioni relative all'ingresso e al soggiorno di stranieri non appartenenti ai paesi dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo sono contenute nella **Legge in materia di soggiorno, lavoro e integrazione degli stranieri nel territorio federale** (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz, AufenthG*) del 30 luglio 2004, entrata in vigore il 1° gennaio 2005. Tale legge, che costituisce la **principale base giuridica in materia di ingresso, allontanamento e soggiorno di cittadini stranieri in Germania**, è applicabile anche ai rifugiati e ai richiedenti asilo nella misura in cui la normativa sul procedimento di asilo non preveda norme speciali. Il [§ 60 AufenthG](#) stabilisce, peraltro, il divieto di espulsione o di allontanamento dei richiedenti asilo e dei rifugiati cui sia stato riconosciuto il diritto al soggiorno.

Secondo le previsioni del [§ 14 dell' AufenthG](#) è ritenuto **illegale** l'ingresso dello straniero non in possesso di un passaporto o di altro documento sostitutivo valido per l'ingresso nel territorio della Repubblica federale, né di alcun tipo di permesso di soggiorno, e che non sia altrimenti autorizzato ad entrare in territorio tedesco o sia stato destinatario di un provvedimento di allontanamento. Pertanto, se lo straniero non presenta i requisiti previsti dalla legge per l'ingresso, allora anche il suo soggiorno e la sua permanenza in territorio tedesco non sono consentiti. Parimenti lo straniero è obbligato a uscire dal territorio federale (c.d. *Ausreisepflicht*) nei casi in cui non siano più soddisfatte le condizioni necessarie per il soggiorno ([§ 50 AufenthG](#)) o non sia più in

possesso di un titolo di soggiorno valido⁶. Per ottenere il rilascio di qualsiasi tipo di permesso di soggiorno lo straniero deve dimostrare di essere in regola con il passaporto o con altro documento di ingresso e di possedere adeguati mezzi di sussistenza; devono inoltre essere note le sue generalità; infine, la nazionalità e la sua presenza non devono rappresentare un pericolo per gli interessi della Repubblica federale ([§ 5 AufenthG](#)).

2. Le misure di allontanamento

L'ingresso di uno straniero in Germania può essere vietato nei seguenti casi:

1. se non vi sono i presupposti per l'adozione di una misura di espulsione;
2. se vi sono fondate ragioni per ritenere che gli effettivi motivi del soggiorno siano diversi da quelli dichiarati;
3. se non ricorrono le condizioni di ingresso specificamente previste dalla Convenzione di Schengen.

La legge prevede infatti, ai **§§ 15 e 50-62°** della ***AufenthG***, una **disciplina dettagliata in materia di allontanamento e di espulsione in via amministrativa**, non solo di irregolari ma anche di stranieri regolari, in presenza di determinate condotte o condizioni. Si tratta in sostanza di **misure di polizia e di sicurezza** volte ad impedire e a prevenire pericoli che rientrano nella sfera di competenza delle autorità amministrative e non di quelle giudiziarie. Il [§ 71 AufenthG](#), comma 1, attribuisce ai *Länder* la facoltà di determinare quale o quali autorità all'interno del *Land* siano competenti per le misure previste nell'*Aufenthaltsgesetz*.

⁶ Nel [§ 51 AufenthG](#), comma 1, sono elencati i casi in cui non sia più valido un permesso di soggiorno: scadenza della durata di validità; subentro di una condizione di annullamento; ritiro e revoca del titolo di soggiorno; espulsione dello straniero; notifica di un ordine di espulsione; mancato rientro in Germania dello straniero entro sei mesi o un periodo più lungo determinato dalle autorità competenti; presentazione di una richiesta di asilo.

Il primo strumento mediante il quale uno straniero può essere allontanato è il **respingimento coatto** (*Zurückweisung*) di chi tenti di varcare illegalmente la frontiera ([§ 15, comma 1, AufenthG](#))

Un secondo strumento è rappresentato dall'**allontanamento coatto** (*Zurückschiebung*) dello straniero già entrato illegalmente: ai sensi del [§ 57, comma 1, AufenthG](#), tale misura è immediatamente esecutiva e va posta in essere senza preavviso, salvo circostanze eccezionali che giustificano la permanenza dello straniero, come ad esempio il riconoscimento dello stato di "tolleranza" (*Duldung*) o le disposizioni particolari previste per i richiedenti asilo che, di regola, non possono essere allontanati.

Il terzo strumento è la **espulsione forzata** (*Abschiebung*), prevista dal [§ 58 AufenthG](#), nei confronti degli stranieri soggetti all'obbligo di espatrio (*Ausreisepflicht*) ai sensi del già citato § 50 *AufenthG*, poiché non in possesso del necessario permesso di soggiorno o non più in possesso in quanto scaduto. Lo straniero sprovvisto del titolo di soggiorno deve lasciare il territorio tedesco immediatamente o entro il termine fissato dall'autorità competente. Se l'obbligo di lasciare il territorio è esecutivo⁷ e se sussiste il concreto pericolo di non ottemperanza a tale obbligo, oppure se una sorveglianza dell'espatrio appare necessaria per motivi di sicurezza e di ordine pubblico (ad esempio, perché è presumibile che lo straniero commetta un reato), si procede all'espulsione forzata, mediante la quale lo straniero viene consegnato al posto di controllo di frontiera che esegue l'allontanamento, salvo nei casi in cui sussistono divieti o impedimenti a tale misura. In particolare, prima dell'espulsione di un minore straniero non accompagnato, l'autorità competente deve accertarsi che nello stato di rimpatrio questi venga consegnato ad un membro della sua famiglia, ad una persona autorizzata alla sua custodia oppure ad un idoneo istituto di accoglienza (§ 58, comma 1a). Lo straniero in possesso di un permesso di soggiorno europeo a lungo termine, o di una posizione giuridica

⁷ L'obbligo di espatrio è eseguibile per legge nel caso di ingresso illegale o nel caso in cui lo straniero non abbia richiesto il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno oppure in presenza di una decisione di rimpatrio da parte di un altro Stato membro dell'Unione europea ai sensi dell'art. 3 della direttiva 2001/40/CE relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi. Negli altri casi, tale obbligo diventa eseguibile solo quando il permesso di soggiorno sia stato rifiutato o se un altro provvedimento amministrativo (revoca, ritiro del permesso, ordine di espulsione) sia diventato eseguibile, quindi non più impugnabile ed immediatamente esecutivo.

corrispondente in un altro Stato membro dell'Unione europea, e che abbia diritto alla protezione internazionale in un altro Stato membro può essere espulso soltanto nel Paese membro che gli garantisce protezione (§ 58, comma 1b).

L'**obbligo di espatrio** è previsto per legge nel momento in cui il permesso di soggiorno scade o viene meno⁸. Nella prassi, però, le autorità competenti emanano un provvedimento che informa su tale obbligo con la previsione di un termine entro il quale lo stesso deve essere adempiuto. Nel caso in cui lo straniero non ottemperi volontariamente all'obbligo di espatrio, si può procedere con l'espulsione coatta, che però, come si è detto, presuppone l'eseguibilità dell'obbligo stesso.

L'**ordine di espulsione** (*Ausweisung*) di cui ai §§ 53-56 *AufenthG* riguarda invece gli stranieri regolari, la cui condotta mette in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblico o altri interessi rilevanti della Repubblica federale. A seguito dell'ordine di espulsione tali stranieri, originariamente regolari, devono considerarsi "irregolari" e, pertanto, sono obbligati a lasciare il territorio tedesco. I motivi che giustificano un ordine di espulsione possono essere di varia natura.

L'espulsione è **obbligatoria** (*zwingende Ausweisung*) nel caso di condanne penali definitive ad almeno tre anni di reclusione (oppure a due anni per traffico di droga o atti di grave turbamento dell'ordine pubblico compiuti nel corso di manifestazioni e cortei) e di condanne per traffico clandestino di stranieri ([§ 53 AufenthG](#)).

Di regola (*Ausweisung im Regelfall*) l'espulsione è poi prevista nei seguenti casi, elencati nel [§ 54 AufenthG](#):

- 1) condanna penale definitiva alla reclusione (di almeno due anni per i minori) senza sospensione condizionale;
- 2) comprovata partecipazione al traffico clandestino di persone; produzione, importazione e spaccio di sostanze stupefacenti;

⁸ Il permesso di soggiorno può venir meno per legge (qualora non venga rinnovato oppure nel caso in cui lo straniero abbia lasciato il Paese) ovvero a seguito di un provvedimento amministrativo come l'ordine di espulsione, la revoca o il ritiro del permesso, o la notifica di un ordine di allontanamento.

- 3) partecipazione ad atti di violenza commessi durante manifestazioni pubbliche non autorizzate che abbiano comunque messo a repentaglio la sicurezza pubblica;
- 4) comprovata appartenenza, presente o passata, come membro attivo, ad organizzazioni fiancheggiatrici del terrorismo;
- 5) svolgimento di attività volte a mettere in pericolo le basi della convivenza democratica nella Repubblica federale;
- 6) partecipazione ad atti violenti o incitamento o minaccia di ricorrere alla violenza per fini politici;
- 7) rilascio di false dichiarazioni a pubbliche autorità in merito a precedenti periodi di permanenza in Germania ovvero rilascio di informazioni false e incomplete su aspetti rilevanti circa i rapporti con persone implicate in atti di terrorismo;
- 8) comando di organizzazioni dichiarate illegali per finalità in contrasto con la legge penale, con l'ordinamento costituzionale dello Stato o con l'ordinamento internazionale.

Il [§ 55 AufenthG](#) rappresenta una clausola generale per regolare i (numerosi) casi in cui l'autorità amministrativa può **discrezionalmente** (*Ermessensausweisung*) adottare un provvedimento di espulsione, laddove la permanenza di un cittadino straniero possa comportare un pregiudizio per l'ordine pubblico o comunque per rilevanti interessi della Repubblica federale.

Il quarto ed ultimo strumento per allontanare uno straniero irregolare dal territorio federale è l'**ordine immediato di allontanamento** (*Abschiebungsanordnung*) previsto dal [§ 58a AufenthG](#): si tratta di una competenza affidata ai *Länder* per la sicurezza e la difesa da particolari pericoli per la Federazione e in caso di minaccia terroristica. In tali casi la legge prevede infatti che le autorità del *Land* territorialmente competente possano ordinare l'espulsione coatta di uno straniero con effetto immediato, senza dunque che vi sia un precedente ordine di espulsione e senza preavviso. Il Ministro federale dell'Interno può assumere la diretta responsabilità dell'ordine di espulsione in caso di interesse speciale della Federazione. Di ciò sono avvertite le autorità del *Land* e il provvedimento viene eseguito dalla polizia federale. Dopo l'ordine di espulsione, lo straniero ha comunque la possibilità di contattare un legale di fiducia e ha

diritto ad essere informato sul provvedimento, sulle sue conseguenze e sulle possibilità di ricorso. Anche in caso di ordine immediato di allontanamento è possibile presentare, entro sette giorni, un ricorso secondo quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di procedimenti amministrativi. Non si procede quindi all'esecuzione dell'espulsione entro il termine di sette giorni e, in caso di presentazione del ricorso, fino alla decisione sullo stesso.

L'ordine di espulsione, l'allontanamento coatto e l'espulsione forzata comportano, ai sensi del [§ 11 AufenthG](#), il **divieto di reingresso e soggiorno** nel territorio tedesco (*Einreise- und Aufenthaltsverbot*). Allo straniero espulso o allontanato non viene più concesso un permesso di soggiorno, neanche in presenza degli altri presupposti di legge. Su richiesta, tali effetti possono essere limitati nel tempo, salvo nei casi in cui lo straniero sia stato espulso dal territorio federale per reati che riguardano la pace, crimini di guerra o contro l'umanità, oppure sulla base di un ordine di allontanamento ai sensi del § 58 *AufenthG*. In caso di accoglimento della richiesta, il limite di tempo fissato per il reingresso è fissato tenendo conto delle circostanze del caso e può superare la durata di cinque anni soltanto se lo straniero sia stato espulso a causa di una condanna penale o perché può comportare un grave pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico. Nello stabilire la durata del limite si tiene conto se lo straniero abbia lasciato la Germania nel rispetto dei tempi stabiliti e volontariamente. I termini cominciano a decorrere dal momento della sua uscita dal territorio federale. Ulteriori eccezioni possono tuttavia essere concesse dalle supreme autorità dei *Länder*.

3. La detenzione propedeutica

Al fine di garantire l'esecuzione delle misure di allontanamento e di espulsione coatta può essere disposta la c.d. detenzione propedeutica all'allontanamento (*Abschiebungshaft*), che può essere di due tipi: la **detenzione preparatoria** (*Vorbereitungshaft*) e la **detenzione cautelare** (*Sicherungshaft*), entrambe disciplinate dal [§ 62 AufenthG](#). La detenzione dello straniero cui è stato notificato l'ordine di espulsione è, come regola generale, una misura prevista solo quando si prevede che la

persona interessata non partirà volontariamente e non risulti possibile adottare misure più attenuate. La messa in stato di arresto deve essere limitata al più breve tempo possibile. I minori e le famiglie con minori possono essere presi in custodia in attesa dell'espulsione solo in casi eccezionali e per un tempo ragionevole in considerazione del benessere del minore (§ 62, comma 1).

La detenzione preparatoria può protrarsi **fino a sei settimane** (tempo massimo stabilito dalla legge) e si applica nei casi in cui non sia possibile assumere una decisione immediata riguardo all'espulsione forzata o all'allontanamento e, al contempo, l'esecuzione dell'allontanamento possa risultare compromessa in mancanza di misure restrittive della libertà personale (§ 62, comma 2).

La detenzione cautelare ovvero l'arresto per motivi di sicurezza è previsto qualora ricorra una delle seguenti condizioni:

- 1) che lo straniero sia sottoposto all'obbligo di lasciare il territorio federale in quanto clandestino;
- 2) che il termine massimo per l'allontanamento volontario sia trascorso senza che la persona abbia obbedito all'ordine;
- 3) che lo straniero non sia stato trovato nel luogo e nel giorno previsto per l'espulsione;
- 4) che lo straniero abbia evaso l'obbligo in qualche modo;
- 5) che sussistano fondati sospetti che lo straniero cerchi di eludere il provvedimento e intenda sottrarsi all'allontanamento (§ 62, comma 3).

La detenzione cautelare può essere disposta fino a **sei mesi**, ma nei casi in cui lo straniero irregolare ostacoli la sua espulsione, essa può essere **prolungata per un massimo di ulteriori 12 mesi** (§ 62, comma 3).

Ai sensi del [§ 62a AufenthG](#), introdotto *ex novo* dalla legge del 22 novembre 2011, con la quale sono state recepite una serie di direttive comunitarie in materia di soggiorno degli stranieri, la detenzione finalizzata all'espulsione avviene di regola in **specifici centri di detenzione degli stranieri** (*spezielle Hafteinrichtungen*). Se nel *Land* interessato non sono presenti tali centri, l'esecuzione della misura detentiva ha luogo nelle normali carceri, ma in spazi destinati

esclusivamente agli stranieri irregolari in modo da garantire loro un adeguato livello di *privacy*. Ai detenuti in attesa di espulsione è concesso di entrare in contatto con i rappresentanti legali, i familiari e le autorità consolari competenti. Ai minori è garantita l'applicazione dell'art. 17⁹ della **Direttiva 2008/115/CE** del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Previa richiesta, ai collaboratori di organizzazioni impegnate nell'assistenza e sostegno agli stranieri, deve essere consentito far loro visita nei centri di detenzione. La legge prevede infine che gli stranieri in attesa di espulsione siano informati in merito ai loro diritti e doveri e sulle norme vigenti all'interno del centro di detenzione.

Il più grande centro di detenzione degli stranieri in Europa è stato l'Istituto di pena di Büren, vicino Paderborn (Renania Settentrionale-Vestfalia), dove erano detenuti circa 530 migranti in attesa di espulsione. Successivamente chiuso, è stato riaperto da maggio 2015 come specifico centro di detenzione per stranieri in attesa di espulsione (*Abschiebehaftanstalt*) con una capienza di 100 posti. Altri centri di detenzione in territorio tedesco si trovano a Berlino-Köpenick (160 posti), Eisenhüttenstadt (Brandeburgo, 108 posti), Mühldorf am Inn (Baviera, 68 posti per gli uomini, 14 posti per le donne), Langenhagen (Bassa Sassonia, da 15 a 30 posti), Ingelheim (Renania –Palatinato, 70 posti). In precedenza esistevano altri centri di detenzione per immigrati a Rendsburg, (Schleswig-Holstein), a Mannheim (Baden-Württemberg) e a Volkstedt (Sassonia-Anhalt).

La detenzione ai fini dell'allontanamento ha posto e pone alcuni problemi di costituzionalità, in quanto, pur non essendo configurata alla stregua di una pena, viene in pratica attuata allo stesso modo di una

⁹ Tale articolo, relativo al trattamento di minori e famiglie, stabilisce che: 1) i minori non accompagnati e le famiglie con minori sono trattenuti solo in mancanza di altra soluzione e per un periodo adeguato il più breve possibile; 2) le famiglie trattenute in attesa di allontanamento usufruiscono di una sistemazione separata che assicuri loro un adeguato rispetto della vita privata; 3) ai minori trattenuti è offerta la possibilità di svolgere attività di svago, tra cui attività di gioco e ricreative consone alla loro età e, in funzione della durata della permanenza, è dato accesso all'istruzione; 4) ai minori non accompagnati è fornita, per quanto possibile, una sistemazione in istituti dotati di personale e strutture consoni a soddisfare le esigenze di persone della loro età; 5) l'interesse superiore del bambino costituisce un criterio fondamentale per il trattenimento dei minori in attesa di allontanamento.

detenzione penale. In alcune sue decisioni la Corte costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*) ha imposto la massima accelerazione delle procedure e, in virtù del principio di proporzionalità, la rinuncia alla detenzione se l'allontanamento non sia comunque attuabile.

Il 17 luglio 2014 una **sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea** ([C-473/13](#), [C-474/13](#), [514/13](#)) ha stabilito che la Germania e gli altri Stati membri dell'UE non possono far valere la mancanza di specifici centri di detenzione in una parte del loro territorio, al fine di sistemare gli stranieri irregolari in carceri comuni. La Corte ha infatti accolto la richiesta dell'Avvocato generale Yves Bot, che aveva fortemente criticato il ricorso alle carceri come lesione della dignità umana degli immigrati. La privazione della libertà nei loro confronti non è da ritenersi una pena e pertanto tali persone devono essere alloggiate in centri speciali che tengano conto anche dei particolari bisogni delle famiglie e dei loro figli minori. La Corte europea ha inoltre deciso che gli stranieri in attesa di espulsione non possono essere ospitati in normali istituti di pena anche nel caso in cui vi sia il consenso della persona interessata.

4. La disciplina del diritto d'asilo

L'[art. 16a della Legge fondamentale](#) (*Grundgesetz - GG*) garantisce ai perseguitati politici un **diritto fondamentale individuale all'asilo**. La procedura per il riconoscimento di tale diritto è disciplinata in un'apposita legge, l'*Asylverfahrensgesetz* (Legge sul procedimento d'asilo), che attribuisce ad un'autorità federale, l'**Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati** (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - BAMF*), la competenza per l'esame delle domande di asilo. Dal 1° dicembre 2013, con l'entrata in vigore della legge (del 28 agosto 2013) di recepimento della **Direttiva 2011/95/UE** "recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta", ogni domanda d'asilo comprende sia la verifica dei presupposti del diritto

d'asilo ai sensi dell'art. 16a, comma 1, GG, sia la valutazione delle esigenze di protezione internazionale ([§ 1, comma 1, n. 2 AsylVfG](#)). Nella fattispecie della protezione internazionale rientrano la protezione dei rifugiati sulla base della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 ([§ 3, comma 1 AsylVfG](#)) e la c.d. protezione sussidiaria ([§ 4, comma 1 AsylVfG](#)).

Non può appellarsi al diritto d'asilo lo straniero che entra nel territorio della Repubblica federale provenendo da uno Stato membro dell'Unione europea o da un altro Stato terzo sicuro, nel quale cioè è garantita l'applicazione della Convenzione di Ginevra sullo stato dei rifugiati e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Mediante una legge federale bicamerale, che cioè necessita dell'assenso del *Bundesrat*, possono essere individuati quegli Stati, al di fuori dell'Unione europea¹⁰, nei quali per effetto della situazione giuridica, dell'applicazione del diritto e dei generali rapporti politici, appare garantito che non si verificano né persecuzioni politiche, né pene o trattamenti degradanti o contrari al senso d'umanità. Si presume pertanto, così come stabilisce lo stesso § 16a, comma 3 GG, che uno straniero non venga perseguitato in uno di questi Stati finché non adduca situazioni di fatto tali da dare fondamento al dubbio che egli, contrariamente a questa presunzione, sia perseguitato politicamente.

In base al § 3, comma 1 *AsylVfG* ad uno straniero è riconosciuto lo **stato di rifugiato** (*Flüchtlingseigenschaft*) se egli, per il fondato **timore di essere perseguitato** a causa della razza, della religione e della nazionalità, per le sue convinzioni politiche o la sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale si trova fuori dal paese di origine, della cui protezione egli non può o non vuole avvalersi a motivo di tale timore. Il già citato § 60, comma 3 dell'*Aufenthaltsgesetz* chiarisce esplicitamente che una persecuzione per l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale può verificarsi anche se la minaccia è basata solo sul sesso (persecuzione specifica di genere). Benché l'ambito di applicazione per il riconoscimento dello stato di rifugiato sia più ampio di quello per il riconoscimento di perseguitato politico, le conseguenze giuridiche di entrambe le decisioni sono invece le stesse: sia gli aventi diritto all'asilo, sia gli stranieri ai quali

¹⁰ Questi Stati sono Norvegia e Svezia (Allegato I alla legge sul procedimento di asilo), Ghana, Senegal, Bosnia-Erzegovina, Macedonia e Serbia (Allegato II, da ultimo modificato dalla legge del 31 ottobre 2014).

sia stato riconosciuto lo stato di rifugiato ricevono dapprima un **permesso di soggiorno a tempo determinato** (*befristete Aufenthaltserlaubnis*) che li autorizza all'esercizio di un'attività lavorativa retribuita. Dopo tre anni viene loro rilasciato un **permesso di soggiorno di durata illimitata** (*unbefristete Niederlassungserlaubnis*), purché non sussistano i presupposti per la revoca o il ritiro del riconoscimento ([§ 26, comma 3 AufenthG](#)).

Uno straniero in cerca di protezione, che non soddisfa i requisiti per il riconoscimento di avente diritto all'asilo o di rifugiato, può ottenere la **protezione sussidiaria** (*subsidiärer Schutz*), quando sussistono fondati motivi di ritenere che nel suo Paese di origine sia minacciato da un grave danno (§ 4, comma 1 *AsyIVfG*). Per grave danno si intende l'imposizione o l'esecuzione della pena di morte, la tortura o un trattamento disumano o degradante, una punizione o una minaccia individuale della vita o dell'incolumità della persona a seguito della violenza indiscriminata nell'ambito di un conflitto armato interno o internazionale. Allo straniero cui è riconosciuta la protezione sussidiaria è concesso un **permesso di soggiorno di un anno, prorogabile di due anni**, che lo autorizza a svolgere un'attività lavorativa retribuita. Dopo sette anni egli può ottenere un permesso di soggiorno di durata indeterminata, senza che sia necessaria una verifica, da parte dell'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati, della persistenza dei motivi di protezione. Peraltro è anche possibile, dopo cinque anni di soggiorno nel territorio federale, l'attribuzione di un **permesso di soggiorno comunitario per soggiornanti di lungo periodo**: questo titolo di soggiorno è rilasciato dalla Germania in qualità Stato membro della UE ai sensi del [§ 9a, comma 2 AufenthG](#) con riferimento alla Direttiva 2003/109/CE.

In caso di respingimento della domanda d'asilo e della richiesta di protezione internazionale, l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati verifica se sussistono **divieti all'espulsione** (*Abschiebungsverbote*) ai sensi dei commi 5 o 7 del § 60 *AufenthG*. Questa tutela nazionale dall'espulsione – in quanto non regolata nella già citata direttiva europea delle qualifiche (2011/95/UE) – si applica esclusivamente in caso di pericoli che minaccino lo straniero richiedente nel paese in cui deve essere espulso. Un ulteriore divieto di espulsione, ai sensi del § 60, comma 7 *AufenthG*, può verificarsi quando una malattia in corso peggiorerebbe

notevolmente con il ritorno nel paese d'origine. L'autorità competente deve inoltre tener conto dei pericoli connessi con l'abbandono del territorio federale, come ad esempio l'incapacità di viaggiare dovuta a una malattia. Allo straniero, nei cui confronti è stato accertato un divieto di espulsione, deve essere rilasciato un **permesso di soggiorno per almeno un anno** (§ 26, comma 1 *AufenthG*). Tale permesso, in base al [§ 25, comma 3 *AufenthG*](#), non è concesso se è possibile e ragionevole l'espatrio in un altro Stato, se lo straniero viola ripetutamente o gravemente i corrispondenti obblighi di cooperazione o se vi sono motivi per supporre: che egli abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità; che abbia commesso un reato di notevole importanza; che si sia reso colpevole di azioni contrarie agli obiettivi e ai principi delle Nazioni Unite; o infine che rappresenti un pericolo per la comunità o un rischio per la sicurezza della Repubblica federale.

4.1. La domanda di asilo

La domanda di asilo **può essere presentata soltanto presso l'autorità federale competente**, ossia l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati. Tuttavia, lo straniero che non sia in possesso dei documenti d'ingresso necessari¹¹ e che cerchi asilo presso l'autorità di frontiera incaricata del controllo di polizia del traffico transfrontaliero, deve essere immediatamente condotto per la registrazione al centro di accoglienza competente e, se questo non è noto, a quello più vicino. Le autorità e la polizia devono prendere le impronte digitali e raccogliere altri dati biometrici a fini identificativi. Lo straniero entrato illegalmente nel territorio federale da un terzo Stato sicuro, può essere lì respinto senza essere precedentemente condotto in un centro di accoglienza in base alle disposizioni del § 57, commi 1 e 2 *AufenthG*. In questo caso l'autorità

¹¹ Il [§ 18, comma 2 *AsylVfG*](#) stabilisce che allo straniero deve essere negato l'ingresso nel territorio nazionale se: proviene da un terzo Stato sicuro; vi siano indizi che, sulla base delle disposizioni dell'Unione europea o di un altro trattato internazionale, un altro Stato risulti competente per l'attuazione della procedura d'asilo; che egli rappresenti un pericolo per la comunità, in quanto condannato in Germania per un reato particolarmente grave ad una pena detentiva di almeno tre anni e il suo espatrio risalga a non più di tre anni.

competente dispone il respingimento forzato una volta stabilito che tale misura possa essere eseguita.

Nella procedura per il riconoscimento del diritto di asilo si distinguono **due tipi di domande**: una **prima richiesta di asilo** (*Asylerstantrag*), che lo straniero presenta per la prima volta, e una **richiesta successiva di asilo** (*Asylfolgeantrag*), presentata nuovamente dopo il ritiro o il rifiuto inappellabile di una precedente domanda ([§ 71 AsyIVfG](#))¹². Generalmente la prima domanda di asilo è presentata dopo l'ingresso nel territorio federale, mentre quella successiva riguarda quegli stranieri che, dopo il completamento di una prima procedura, hanno continuato a soggiornare in Germania. Il numero delle prime richieste di asilo corrisponde perciò approssimativamente al numero delle persone immigrate. Dalla liberalizzazione dei visti per i cittadini dei paesi dei Balcani occidentali nel biennio 2009/2010 continuano tuttavia ad aumentare le richieste successive di asilo da parte di persone che, dopo una prima procedura infruttuosa, sono tornate nei loro paesi di origine (in particolare Serbia e Macedonia) per poi rientrare nuovamente in Germania.

Nell'accordo di coalizione dell'attuale Governo federale è stata prevista una sorta di sanatoria¹³ per gli stranieri "tollerati" residenti nella Repubblica federale da più di otto anni (sei per le famiglie con minori), concedendo loro un permesso di soggiorno (rinnovabile) di 2 anni, a condizione che conoscano sufficientemente la lingua tedesca e siano in grado di provvedere al proprio sostentamento.

¹² Dopo il rifiuto inappellabile di una richiesta di asilo, lo straniero può presentare un'altra domanda se è in grado di dimostrare che, ad esempio, nel suo paese d'origine si sono verificati nuovi eventi o che, per altre ragioni recenti, egli si trova in una posizione di pericolo nuova. Dal momento della presentazione di questa successiva domanda di asilo, lo straniero non può più essere espulso finché l'Ufficio federale per l'immigrazione non decida se avviare o meno un nuovo procedimento di accertamento (fanno eccezione i casi in cui la richiesta successiva è evidentemente inconsistente o l'espulsione viene eseguita verso un paese di transito considerato sicuro).

¹³ Tale previsione, come nuovo § 25b *AufenthG*, è stata introdotta dalla legge del 27 luglio 2015 sulla ridefinizione del diritto di permanenza e della cessazione del soggiorno ([Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung](#)), pubblicata sulla Gazzetta ufficiale federale del 31 luglio 2015.

4.2. I centri di accoglienza per i rifugiati

Appena giunti in Germania, i richiedenti asilo hanno l'obbligo di alloggiare **fino a sei settimane**, e per **un massimo di tre mesi**, in uno dei c.d **centri di prima accoglienza** (*Erstaufnahmeeinrichtungen*). Per tutta la durata della sua permanenza nel centro, lo straniero è obbligato a rendersi reperibile per le autorità e gli organi giudiziari competenti. Entro 15 giorni dalla presentazione della domanda di asilo, il centro di prima accoglienza lo informa, possibilmente per iscritto e in una lingua ad esso comprensibile, circa i suoi diritti e i suoi obblighi in base alla **legge sui benefici per i richiedenti asilo** (*Asylbewerberleistungsgesetz*). Nelle sue indicazioni il centro di accoglienza designa anche chi può garantirgli assistenza legale e quali associazioni possono aiutarlo per l'alloggio e le cure mediche.

L'Ufficio federale apre un **fascicolo elettronico** in cui registra i dati dei richiedenti asilo. Coloro che hanno compiuto i 14 anni di età sono sottoposti ad un **trattamento finalizzato al riconoscimento** (*erkennungsdienstliche Behandlung*) mediante fotografie e rilevamento di impronte digitali. Tali misure servono ad appurare se lo straniero, eventualmente con un altro nome, abbia in precedenza già soggiornato in Germania o se un altro Stato europeo possa essere competente per svolgere la procedura di asilo. Viene quindi emesso un **documento identificativo**, ovvero **un'autorizzazione al soggiorno** (*Aufenthaltsgestattung*), che lo straniero deve sempre portare con sé e mostrare in caso di controlli da parte della polizia. Successivamente (dopo al massimo tre mesi), i richiedenti asilo vengono trasferiti in uno dei **centri di seconda accoglienza** (*Anschlussunterbringungen*), sparsi nel territorio federale secondo un sistema di ripartizione di quote di accoglienza tra i *Länder*¹⁴. In base alle disposizioni del [§ 44 AsylVfG](#), i *Länder* hanno l'obbligo di fornire le strutture di accoglienza necessarie per ospitare e mantenere i richiedenti asilo e, in conformità alla propria quota di accoglienza, di mettere a disposizione il numero di posti letto necessari

¹⁴ Ai sensi del [§ 45 AsylVfG](#) i *Länder* possono concordare un coefficiente per l'accoglienza dei richiedenti asilo (c.d. quota di accoglienza, *Aufnahmequote*). In mancanza o in caso di cessazione di tale accordo le quote sono calcolate tenendo conto le entrate fiscali e l'entità della popolazione dei vari *Länder*.

in relazione agli arrivi e ai fabbisogni comunicati mensilmente dal Ministero federale dell'Interno.

A seguito del forte aumento del numero di stranieri in cerca di asilo nel 2013 e anche nel 2014, alcuni *Länder* hanno iniziato ad ampliare e potenziare la capacità delle strutture di accoglienza. In alternativa si è ricorsi a **sistemazioni di emergenza** come caserme, alberghi e ostelli, container e accampamenti. Per facilitare e accelerare i progetti di costruzione da parte dei *Länder*, è stata approvata una **legge di iniziativa del Bundesrat** (specificamente dei *Länder* di Amburgo, Brema e Baden-Württemberg) recante misure nella normativa di progettazione edilizia al fine di agevolare la sistemazione dei rifugiati ([*Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen*](#)), in vigore dal 26 novembre 2014.

Mentre i centri di prima accoglienza sono finanziati direttamente dai *Länder* territorialmente competenti, quelli c.d. di seconda accoglienza sono amministrati dagli enti locali (*Kommunen* e *Landeskreise*). In questo caso la spesa necessaria è anticipata dai comuni ed è poi, di regola, rimborsata dai *Länder*.

4.3. La procedura di riconoscimento del diritto di asilo

Una volta stabilito che, in applicazione del Regolamento UE n. 604/2013 (c.d. Dublino III), la Germania sia il paese competente ai fini della procedura di asilo, lo straniero richiedente è sottoposto ad un **colloquio individuale** (*Anhörung*) da parte di un funzionario dell'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati ai sensi del § 25 *AsylVfG*. Di norma, non si tratta di un colloquio pubblico. Possono però parteciparvi anche un avvocato o un tutore dello straniero e un interprete che funge da mediatore linguistico. Su richiesta dello straniero può essere ammessa la presenza di un rappresentante dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Il colloquio rappresenta per lo straniero in cerca di asilo la scadenza più importante nell'ambito della procedura di riconoscimento. Durante questa sorta di intervista, lo straniero descrive i motivi alla base della sua fuga dal paese di origine, motivando il rischio di persecuzione e la minaccia di gravi danni alla sua persona, nonché i fatti e

le circostanze che ostacolano un suo ritorno in patria. All'inizio del colloquio il funzionario dell'Ufficio federale, chiamato a decidere in prima istanza sulla richiesta di asilo (c.d. *Entscheider*), pone anche delle domande sulle condizioni di vita personali dello straniero. Quest'ultimo è tenuto a fornire informazioni veritiere e ogni mezzo di prova possibile. L'intervista viene trascritta e una copia è consegnata allo straniero. A partire dal 1996 l'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati nomina **incaricati speciali** (*Sonderbeauftragte*) per i minori non accompagnati, per persone traumatizzate e vittime della tortura e per persone soggette a persecuzione specifica di genere. Dal 2012 esiste anche un incaricato speciale per le vittime del traffico di esseri umani. Gli incaricati speciali sono funzionari con poteri decisionali che, avendo completato una formazione specifica, sono meglio preparati ad affrontare i bisogni di alcuni gruppi sociali.

La decisione sulla richiesta di asilo è adottata dall'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati con un **provvedimento scritto e motivato** (*Bescheid*): allo straniero può essere riconosciuto l'asilo politico, lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 oppure una forma sussidiaria di protezione. In caso di impossibilità di rientro nel paese di origine, a causa di condanna a morte o rischio di persecuzione, viene accordato uno speciale permesso di residenza ovvero una sorta di soggiorno "tollerato" (*Duldung*)¹⁵.

Avverso la decisione negativa dell'Ufficio federale per l'immigrazione, lo straniero può **ricorrere al Tribunale amministrativo** (*Verwaltungsgericht*). Il ricorso ha effetto sospensivo. Se ritiene che ci siano i presupposti per concedere allo straniero una forma di protezione, il Tribunale abroga il provvedimento dell'Ufficio federale per l'immigrazione obbligandolo ad una **decisione positiva** (*Schutzgewährung*). Nel caso in cui il ricorso sia respinto e sia quindi confermato il rifiuto di qualsiasi tipo di protezione, continua a sussistere l'obbligo di lasciare il territorio federale. Qualora non ottemperi a tale obbligo, lo straniero è rimpatriato

¹⁵ In capo ad uno straniero, la cui permanenza in Germania sia "tollerata", continua a sussistere l'obbligo di lasciare il territorio federale anche se il permesso speciale di residenza viene prorogato per parecchi anni. Con il venir meno dell'ostacolo all'espulsione, il permesso è immediatamente revocato e lo straniero è obbligato a partire.

forzatamente. La decisione sull'esecuzione di un'eventuale espulsione spetta alle autorità competenti dei *Länder*¹⁶.

Una **procedura speciale accelerata** (c.d. procedura aeroportuale, *Flughafenverfahren*) è infine prevista per chi, giungendo per via aerea, provenga da una paese di origine ritenuto sicuro, sia sprovvisto di documenti o abbia documenti falsi. In tali casi i richiedenti asilo sono trattenuti in **speciali zone di transito aeroportuali**, alle quali hanno accesso i rappresentanti dell'Alto Commissariato ONU per i rifugiati e di organizzazioni non governative. Entro 48 ore le autorità adottano una decisione preliminare: se questa è positiva, lo straniero accede alla procedura ordinaria e viene trasferito in un centro di accoglienza; se la decisione è invece negativa, lo straniero è trattenuto nella zona aeroportuale fino al suo allontanamento. Avverso la decisione negativa è possibile presentare ricorso al Tribunale amministrativo

Con la decisione del 9 dicembre 2011 la Conferenza dei Ministri dell'Interno dei *Länder* si è espressa a favore di una partecipazione permanente della Germania all'accoglienza e al reinsediamento di profughi particolarmente bisognosi in **collaborazione con l'Alto Commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR)**. La base giuridica per la procedura di accoglienza nell'ambito del c.d. **programma di resettlement** è costituita dal [§ 23, comma 2 AufenthaltG](#), mentre le competenze esecutive sono ancora una volta affidate all'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati (§ 75, n. 8 *AufenthG*). Con varie decisioni successive, intercorse tra marzo 2013 e luglio 2014, il Governo federale tedesco si è impegnato ad accogliere complessivamente 20mila profughi dalla Siria nel contesto del programma di ammissione umanitaria dell'UNHCR, avviando anche nuovi programmi di ricongiungimento familiare, a condizione che i parenti già in Germania siano in grado di provvedere al loro sostentamento, mentre le spese di assicurazione sanitaria sono coperte dai *Länder*

¹⁶ In base al [§ 23a AufenthaltG](#) i *Länder* possono istituire con decreto una Commissione per i casi gravi (*Härtefallkommission*), che può rivolgere alla suprema autorità del *Land* determinate richieste o proposte relative a casi singoli di particolare rilevanza umanitaria. L'autorità del *Land* può quindi decidere di concedere ad uno straniero il permesso di soggiorno anche se non sono soddisfatte le condizioni generali richieste. La c.d. norma relativa ai casi gravi presuppone comunque che lo straniero risieda in Germania, che abbia il dovere di lasciare il paese non appena ciò diventi possibile e non abbia commesso reati. Nel frattempo sono state istituite Commissioni per i casi gravi in tutti i *Länder*.

4.4. I contributi sociali per i richiedenti asilo

Le recenti **modifiche alla legge sui benefici economici per i richiedenti asilo** ([Asylbewerberleistungsgesetz - AsylbLG](#)) e alla legge sulla giurisdizione sociale (*Sozialgerichtsgesetz*), introdotte dalla legge del 10 dicembre 2014, sono entrate in vigore il 1° marzo 2015. Scopo del disegno di legge governativo, approvato senza modificazioni dal *Bundestag* e dal *Bundesrat*, è l'attuazione della [sentenza della Corte costituzionale federale del 18 luglio 2012](#), con la quale le disposizioni inerenti i contributi di base, sotto forma di sussidi in denaro, erogati in base all'*Asylbewerberleistungsgesetz*, sono state dichiarate incompatibili con il diritto fondamentale ad un livello di sussistenza dignitoso. Sono stati quindi nuovamente determinati gli importi dei sussidi, adeguandoli ai bisogni e stabilendo, per il futuro, un loro regolare aggiornamento. Inoltre, gli stranieri aventi diritto ai sussidi previsti dall'*Asylbewerberleistungsgesetz* possono beneficiare dell'**assistenza sociale** (*Sozialhilfe*), prevista dal [Libro XII del Codice sociale](#) (*Sozialgesetzbuch - SGB*), già **dopo un soggiorno ininterrotto di 15 mesi** (in precedenza era di 48 mesi) nel territorio federale.

Con la **legge per migliorare la condizione giuridica degli stranieri in cerca di asilo e tollerati** ([Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern](#)) del 23 dicembre 2014, anch'essa in vigore dal 1° gennaio 2015, la preminenza del principio di prestazione in natura (c.d. *Sachleistungsprinzip*), di cui al § 3 *AsylbLG*, è stata limitata solo al periodo di soggiorno nei centri di prima accoglienza. Trascorso questo tempo, sono forniti in via prioritaria sussidi in denaro contante (*Geldleistungen*) invece che buoni acquisto alimentari o generi di necessità.

4.5. L'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo e gli stranieri tollerati

Con il recepimento della già citata direttiva 2011/95/UE (legge del 28 agosto 2013, in vigore dal 6 settembre 2013) è stato modificato il [§ 61, comma 2 AsylVfG](#), in base al quale è consentito ad uno straniero in cerca

di asilo lo svolgimento di un'occupazione dopo nove mesi (il termine precedente era di un anno), previa **approvazione dell'Agenzia federale del lavoro** (*Bundesagentur für Arbeit*) o l'adozione di un decreto che stabilisca l'ammissibilità di tale occupazione senza il consenso dell'Agenzia federale del lavoro.

La successiva **legge sulla classificazione di altri Stati come paesi di origine sicuri e per l'agevolazione dell'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo e gli stranieri tollerati** ([Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer](#)), del 31 ottobre 2014 (in vigore dal 6 novembre 2014), ha ulteriormente ridotto, in modo uniforme, il tempo di attesa previsto per l'esercizio di un'attività lavorativa a **tre mesi**. Nell'ambito dell'approvazione di quest'ultima legge da parte del *Bundesrat*, il Governo federale aveva manifestato l'intenzione di agevolare ulteriormente l'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo e gli stranieri tollerati. La sua promessa è stata mantenuta con l'emanazione del **secondo Regolamento di modifica del Regolamento sull'occupazione di stranieri** ([Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern](#)), entrato in vigore l'11 novembre 2014. Il nuovo **§ 32, comma 5 del Beschäftigungsverordnung** stabilisce, infatti, che per l'approvazione dell'Agenzia federale del lavoro ai fini dello svolgimento di un'occupazione di stranieri tollerati o in cerca di asilo non è necessaria alcuna verifica preventiva sulla sussistenza di una priorità di impiego (c.d. *Vorrangsprüfung*) per aspiranti lavoratori di nazionalità tedesca o di un altro paese membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, se si tratta di personale qualificato oppure se lo straniero tollerato o il richiedente asilo soggiorni ininterrottamente da 15 mesi nel territorio federale. L'abolizione della verifica preliminare di priorità è per il momento limitata a tre anni, dato che è stata esplicitamente fissata la validità del comma 5 del § 32 *BeschV* fino al 10 novembre 2017. L'eventuale proroga di tale disposizione dovrà essere oggetto di una decisione del Governo alla luce della situazione del mercato del lavoro.

5. Dati statistici

Con riferimento ai **dati di afflusso di stranieri irregolari**, va sottolineato che sono **riportati nelle statistiche ufficiali** solo coloro che sono stati verificati presso i confini, al momento del loro ingresso, dalla polizia federale o da altre autorità incaricate di controllare il traffico transfrontaliero. In base agli ultimi dati disponibili¹⁷, nel 2013 è stato registrato **l'ingresso irregolare di 32.533 stranieri**, ovvero il **26,7% in più** rispetto all'anno precedente (25.670 ingressi registrati nel 2012). Sempre nel 2013, gli stranieri **respinti alla frontiera sono stati 3.850**, dato sostanzialmente analogo al 2012 (3.829 respinti). Tali cifre risultano molto più basse rispetto a una decina di anni fa, in quanto, essendo venuti meno i confini all'interno dei paesi membri dell'Unione europea, i respingimenti (che nel 2001 erano ancora oltre 50.000) possono essere eseguiti soltanto presso porti e aeroporti internazionali.

Nel 2013 sono stati complessivamente **allontanati 4.498 stranieri** provenienti per lo più dalla Serbia (480), dalla Federazione russa (419) e dal Kosovo (297), con un lieve incremento (1,8%) rispetto al 2012 (4.417 allontanamenti). Infine, le statistiche della polizia federale riferiscono anche il numero complessivo di **espulsioni forzate** avvenute nel 2013: **10.198 cittadini extracomunitari espulsi** (nel 2012 erano 7.651), di cui 2.100 russi, 2.017 serbi, 846 kosovari e 760 macedoni.

Per ciò che concerne i **richiedenti asilo**, la principale fonte di dati è rappresentata dalle **statistiche dell'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati**. Dal 1990 alla fine del 2013 hanno chiesto asilo in Germania 2.584.000 stranieri. Nel 2013 il 39,1% di tutti i richiedenti proveniva dall'Europa, il 38,8% dall'Asia e il 20,5% dall'Africa. Complessivamente, sempre **nel 2013**, sono state presentate **109.580 prime richieste di asilo**¹⁸, con un aumento del 69,8% rispetto all'anno precedente, in cui ne erano state presentate 64.539. Il principale paese di origine dei richiedenti asilo è stato la Federazione Russa (14.887 domande,

¹⁷ Fonte: Relazione sulle migrazioni 2013 (*Migrationsbericht 2013*) predisposta dall'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati e presentata dal Ministro federale dell'interno il 21 gennaio 2015. Nella Relazione sono riportati i dati comunicati dal Governo federale nella risposta scritta ad una interrogazione parlamentare del 12 marzo 2014 (*Bundestag*, stampato n. 18/782).

¹⁸ Se si aggiungono 17.443 richieste successive di asilo, il numero totale di domande di asilo relative al 2013 è 127.023.

pari al 13,6% di tutte le richieste). Seguono poi Siria, Serbia, Macedonia, Iran, Pakistan, Irak, Somalia e Eritrea. Quasi due terzi (63,4%) degli stranieri che hanno cercato asilo in Germania nel 2013 è di sesso maschile, per circa tre quarti (71,5%) al di sotto dei 30 anni e più di un terzo (35,4%) non ancora maggiorenne.

Per quanto riguarda l'esito delle decisioni adottate dall'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati, la percentuale di quelle che nel 2013 si sono concluse con il riconoscimento del diritto di asilo, ai sensi dell'art. 16a, comma 1 GG, o dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 (§ 3, comma 1 *AsylVfG*), è stata del 24,9% (20.128 persone). Alla data del 31 dicembre 2013 risultavano comunque pendenti ancora 95.743 richieste di asilo, comprendenti sia le domande presentate per la prima volta, sia quelle presentate successivamente.

La maggioranza degli stranieri cui è stata respinta la domanda di asilo resta comunque in Germania, non essendo possibile il rimpatrio immediato a causa delle condizioni critiche in cui versano i paesi di origine. Alla fine del 2013, si registrava la presenza di **94.508 profughi c.d. "tollerati"** (*geduldete Flüchtlinge*), di cui il 34,5% (32.640 persone) si trova in Germania da più di 6 anni e il 23,6% (22.361 persone) da oltre 10; per il 26,9% (25.469) si tratta di bambini e adolescenti.

REGNO UNITO

1. La disciplina in materia di ingresso e soggiorno dello straniero

La disciplina in tema di immigrazione, cittadinanza ed asilo è stata oggetto, negli anni recenti, di successivi interventi di modifica e di aggiornamento; oltre alla legislazione primaria, più volte modificata nel tempo, essa comprende le [Immigration Rules](#), testo regolamentare sottoposto a costante aggiornamento (il più recente è stato effettuato nel 2014). Alla sua applicazione è competente lo *Home Office* che vi provvede principalmente attraverso due organismi, *UK Visas and Immigration (UKVI)* e [Immigration Enforcement](#) (istituiti in sostituzione della precedente *UK Border Agency*), preposti al controllo delle frontiere, all'esame dei titoli di ingresso e delle richieste di asilo in conformità alle *Rules* anzidette.

Nella precedente legislatura, in particolare, la normativa di riferimento è stata sottoposta a revisione dalla Coalizione liberal-conservatrice al governo, che con l'[Immigration Act 2014](#) ne ha riformulato i principali istituti in prospettiva della maggiore efficacia dei criteri di identificazione personale degli stranieri alla frontiera nonché delle procedure di espulsione.

Nel sistema vigente, eccettuato il caso dei cittadini dell'Unione europea e dello Spazio economico Europeo (che hanno titolo a soggiornare nel Regno Unito in virtù del loro diritto alla libera circolazione), lo **straniero** può entrare nel Paese purché in possesso di un visto previamente rilasciato; in alcuni casi, al visto iniziale può fare seguito un permesso temporaneo di soggiorno, da rinnovare alla scadenza oppure di durata indeterminata (*indefinite leave to remain*). L'eventuale [diniego](#) del permesso di soggiorno, secondo le *Immigration Rules* e in relazione alle fattispecie che vi sono disciplinate, è diretta conseguenza applicativa di tali

previsioni oppure è da queste rimessa alla valutazione discrezionale delle autorità di frontiera.

In relazione ai flussi migratori verso il Regno Unito, sono stati predisposti dal legislatore canali preferenziali di ingresso per determinate **categorie di immigrati** provenienti da Paesi terzi (ovvero estranei allo Spazio economico europeo).

Un primo canale (cosiddetto *Tier 1*), evidentemente di rilievo secondario rispetto al tema trattato, è quello riservato ai soggetti in possesso di particolari requisiti economico-patrimoniali, e concerne il rilascio del visto d'ingresso agli imprenditori stranieri intenzionati a costituire o a trasferire nel Regno Unito attività d'impresa e agli investitori che, disponendo di un patrimonio di almeno due milioni di sterline, intendano accendere mutui di almeno un milione per effettuare investimenti nel Regno Unito.

Un secondo canale ([Tier 2](#)) riguarda (entro una soglia annuale fissata attualmente a 20.700 unità) i lavoratori specializzati, che siano in possesso di una specifica attestazione rilasciata da un datore di lavoro britannico (*certificate of sponsorship*) e di determinati requisiti reddituali e di conoscenza linguistica. In applicazione delle *Immigration Rules* recentemente aggiornate, per tale categoria di immigrati è prevista (a partire dal 6 aprile 2016) una **soglia minima di reddito di 35.000 sterline** al momento della loro richiesta di un permesso di soggiorno permanente (*indefinite leave*), il cui rilascio può avere luogo dopo cinque anni di soggiorno nel Paese. Qualora non possieda tale requisito (cosiddetto *settlement salary requirement*), il lavoratore straniero può rimanere nel Regno Unito complessivamente **non più di sei anni**, decorsi i quali egli deve lasciare il territorio nazionale entro i successivi sei mesi; una sua nuova richiesta di visto, in tale ipotesi, non può essere presentata prima che siano trascorsi dodici mesi.

Un canale ulteriore (*Tier 4*) è riservato alle persone che si recano nel Regno Unito per motivate ragioni di studio. Questo canale ha registrato un decremento, specie per gli studi matematici e scientifici, da più parti ritenuto controproducente per l'interesse nazionale e attribuito criticamente alle restrizioni poste dalle regole migratorie: si veda, al riguardo, la [relazione](#) del 2014 della competente commissione

parlamentare della *House of Lords*. Un canale residuale (*Tier 5*) è dedicato, infine, agli stranieri che si recano nel Regno Unito per soggiorni temporanei e ragioni contingenti e documentate.

All'ingresso nel Paese, gli stranieri sono sottoposti a **procedure di identificazione** che si avvalgono anche di sistemi di rilevazione biometrica (prelievo delle impronte digitali); la mancanza o l'invalidità del titolo di ingresso comporta il respingimento alla frontiera e il divieto di nuovo ingresso (*re-entry ban*) per un periodo fino a dieci anni. Dal 2015, i medesimi controlli sono effettuati anche sugli stranieri che, dopo esservi entrati, lasciano il territorio nazionale, al fine di acquisire e incrociare dati circa la loro effettiva e continuativa presenza nel Regno Unito (rilevanti per le procedure che, tra i requisiti per l'eventuale successiva acquisizione della cittadinanza, prevedono la residenza nel Paese per un periodo ininterrotto di tempo).

La **richiesta di asilo** oppure di **riconoscimento dello status di rifugiato** presentata dallo straniero dopo il suo ingresso nel territorio nazionale è presa in esame dall'UKVI e considerata alla stregua del diritto internazionale pattizio. Alle persone prive dello status di rifugiato, ma di cui sia riconosciuta la condizione di vulnerabilità in relazione ai rischi a cui sarebbero sottoposte se rimpatriate, è accordata la **protezione umanitaria**: essa comporta l'autorizzazione al soggiorno per un periodo iniziale di cinque anni e l'accesso alle prestazioni sociali.

Un programma specifico è attualmente operante per i [profughi siriani](#), abilitati ad ottenere il permesso di soggiorno in deroga alle procedure prescritte per l'esame e l'accoglimento della richiesta di asilo.

2. L'immigrazione irregolare

L'ingresso illegale nel territorio nazionale costituisce, nell'ordinamento britannico, fattispecie di reato (a far data dall'entrata in vigore dell'*Immigration Act 1971* e delle successive modifiche); analogamente, sono punite con sanzioni penali le attività finalizzate a facilitare l'immigrazione irregolare o il conseguimento abusivo di titoli di soggiorno o della stessa cittadinanza (ad esempio, attraverso false dichiarazioni,

contraffazione di documenti oppure per effetto della celebrazione di matrimoni di convenienza).

Sotto il profilo amministrativo, le [Immigration Rules](#) (par. 320-7B) precludono, a chi le abbia violate in precedenza, l'ingresso nel Regno Unito per un periodo di tempo la cui durata è variabile in corrispondenza delle modalità con cui l'interessato ha lasciato il territorio nazionale: a proprie spese, in base a programmi di "ritorno assistito" oppure in esecuzione di provvedimenti coercitivi (se, ad esempio, la partenza volontaria dell'interessato ha luogo entro sei mesi dalla richiesta, si applica un divieto di nuovo ingresso per due anni; in caso di inottemperanza dell'interessato entro i prescritti sei mesi, il divieto ha durata quinquennale).

3. La detenzione amministrativa e l'espulsione. Garanzie giurisdizionali

L'*Immigration Act 1971* ha introdotto l'istituto della **detenzione amministrativa** per gli stranieri privi di titolo di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale; la sua applicazione comporta la permanenza obbligatoria in uno dei centri di trattenimento temporaneo esistenti nel Regno Unito.

Il trattenimento può essere disposto dall'autorità amministrativa al fine dell'identificazione personale degli immigrati e in prospettiva della loro successiva espulsione conseguente al diniego del permesso di soggiorno oppure alla scadenza dei suoi termini di validità. Tale misura restrittiva può egualmente essere applicata qualora vi siano fondati motivi per ritenere che l'interessato non intenda ottemperare alle condizioni e ai termini di durata del permesso temporaneo già ottenuto.

L'Agenzia è inoltre competente all'esercizio di **centri di trattenimento temporaneo** (*immigration removal centres*) per gli stranieri che, giunti senza autorizzazione sul territorio nazionale, debbano essere trattenuti in quanto destinatari di provvedimenti amministrativi di respingimento oppure, se richiedenti asilo, finché non sia riconosciuto il loro status ad esito del relativo procedimento. L'esecuzione dei provvedimenti di espulsione è di competenza di [Immigration Enforcement](#).

Prima dell'entrata in vigore del [Nationality, Immigration and Asylum Act 2002](#), il trattenimento dell'individuo privo di idoneo titolo di ingresso e soggiorno consisteva nella sua detenzione presso appositi centri oppure istituti penitenziari; tale situazione, divenuta oggetto di pubbliche denunce per il trattamento riservato ai richiedenti asilo (il cui numero aveva subito un significativo incremento nel 2001), ha indotto il governo a predisporre una rete di strutture dedicate, di cui venivano peraltro disciplinati gli aspetti organizzativi e gestionali al fine della salvaguardia dei diritti delle persone in esse accolte; la stessa denominazione dei centri veniva inoltre modificata da *detention centres* in *removal centres*.

Le *Immigration Rules* prevedono ora che la temporanea detenzione in attesa dell'esecuzione dell'ordine di espulsione e rimpatrio, se superiore a cinque giorni, abbia luogo presso uno di tali centri abilitati, distribuiti sul territorio nazionale.

I *removal centres* attualmente esistenti, a seconda delle loro caratteristiche (variabili perlopiù in funzione di aspetti quali i termini di durata della detenzione e il livello di sicurezza delle strutture), sono gestiti direttamente da UKVI – talora sulla base di accordi con l'amministrazione penitenziaria – oppure da imprese private operanti nel settore della sicurezza. La gestione dei centri, in ogni caso, è soggetta all'osservanza di "standard operativi" stabiliti dalla stessa Agenzia e i centri sono sottoposti al potere ispettivo dello *HM Inspectorate of Prisons*.

Peraltro, la novella legislativa del 2014 ha ulteriormente precisato i contorni dell'istituto della detenzione amministrativa, prevedendo, per lo straniero che si trovi in tale condizione e sia in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione, più stretti margini per i ricorsi presentati dinanzi al giudice competente allo scopo di ottenere provvedimenti di rilascio (*bail*).

Un profilo che ha acquisito autonomo risalto, nel quadro delle valutazioni circa le finalità e le modalità operative dei centri predisposti per il trattenimento degli immigrati, è stato quello della permanenza in tali strutture dei **minori**, assieme alle loro **famiglie** oppure non accompagnati. Merita al riguardo segnalare che UKVI, a norma del *Border, Citizenship and Immigration Act 2009* (s. 55), è tenuto, nello svolgimento dei suoi compiti di istituto, a salvaguardare la sicurezza e il

benessere dei **minori**; a tal fine essa si attiene ad apposite linee-guida a carattere cogente (*statutory guidance*). Tali prescrizioni richiedono, tra l'altro, che il minore, se separato dalla famiglia oppure non accompagnato, sia sottoposto a misure di detenzione solo in circostanze eccezionali; e in ogni caso, anche in presenza del nucleo familiare, nelle more delle procedure della sua espulsione deve essergli riservata la possibilità di curare la propria educazione, di mantenere contatti esterni e di praticare la propria religione.

Inoltre, la disciplina vigente contempla soluzioni specifiche in relazione al **trattenimento di nuclei familiari e di minori**, al fine di assicurare la conformità del diritto interno agli obblighi derivanti per il Regno Unito dall'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (con particolare riferimento all'**art. 8 CEDU**, in materia di tutela della vita privata e familiare). In attuazione di impegni programmatici assunti già nel 2010 dalla Coalizione liberal-conservatrice, e dopo aver acquisito le puntuali [valutazioni](#) dell'Agenzia per il controllo dell'immigrazione (allora *UK Border Agency*) sul fenomeno della detenzione amministrativa dei minori, il Governo ha inteso escludere, per i minori e per i loro familiari, il trattenimento negli ordinari *removal centres*, e ha previsto allo scopo alcune **sedì apposite ubicate ai posti di frontiera**, nelle quali la permanenza è limitata nel tempo (non più di 72 ore, oppure eccezionalmente sette giorni nei casi individuati dall'autorità ministeriale) e finalizzata all'esecuzione delle misure di espulsione (si tratta dei cosiddetti [Cedars](#) ovvero *pre-departure accomodation for families*, la cui istituzione, d'altra parte, ha dato luogo a [critiche](#) circa la loro effettiva idoneità a superare il modello della detenzione amministrativa).

Sul piano procedurale, il provvedimento di **espulsione di gruppi familiari** ([family return process](#)) è stato gradualmente articolato in modo da contemplare una prima fase in cui è incoraggiata (anche con il ricorso a misure di assistenza finanziaria) la partenza volontaria degli interessati. In caso di mancata cooperazione dei medesimi, è prevista la successiva predisposizione di misure *ad hoc* da parte di un ufficio a ciò preposto (*Independent Family Returns Panel*), la cui composizione "mista" (autorità sanitarie, servizi sociali, uffici preposti al controllo migratorio) riflette le diverse [competenze](#) richieste dalla particolare natura dei casi trattati. Tali misure, ancora suscettibili di adesione spontanea,

sono finalizzate al “rimpatrio assistito” del gruppo familiare (si tratta dei cosiddetti [assisted voluntary return schemes](#), diversamente configurati a seconda che riguardino, ad esempio, gruppi familiari immigrati irregolarmente oppure di cui sia stata respinta la richiesta di asilo); in questa ipotesi gli interessati ricevono notifica, con anticipo di almeno due settimane, della data entro la quale è richiesta la loro partenza, a cui essi provvedono autonomamente (*required return*). In ultima istanza, è previsto il trattenimento del gruppo familiare nel centro “dedicato” in attesa del rimpatrio forzato (*ensured return*); allo scopo di riservare agli interessati un periodo di riflessione e di incoraggiarne la partenza spontanea, la legge dispone che il provvedimento di rimpatrio forzato non possa avere luogo prima di ventotto giorni dalla decadenza dei termini di appello avverso gli atti adottati nei loro confronti.

Per quanto concerne gli **stranieri richiedenti asilo**, le misure di detenzione amministrativa possono essere disposte in pendenza delle decisioni del Ministero dell'Interno che li riguardano; esse sono state applicate, nel 2013, nei confronti del 49% dei migranti in tale condizione. È tuttavia da osservare che, mentre la giustificazione della detenzione amministrativa per l'esame delle posizioni degli immigrati non autorizzati ha superato, nel 2008, il vaglio della Corte EDU (nel caso [Saadi v. United Kingdom](#)), una recente [sentenza](#) della *Court of Appeal*, pronunciata nel 2014, ha ridotto i margini di legittimità delle misure detentive disposte per la categoria dei richiedenti asilo.

L'applicazione delle misure di trattenimento (salvo quanto stabilito dalla legge del 2014 per i casi da questa espressamente previsti) non è soggetta a **limiti di durata**; al riguardo, le direttive ministeriali *Enforcement instructions and guidance*, ([chapter 55](#)) si limitano a prevedere che la detenzione deve essere disposta solo quando necessaria e per il più breve tempo possibile.

Tale lacuna normativa è resa possibile anche dal mancato recepimento, da parte del Regno Unito, della cosiddetta “direttiva europea sui rimpatri” (Direttiva 2008/115/CE in materia di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), alla cui adozione il Regno Unito non ha partecipato (assieme all'Irlanda, che ciò nonostante ha però introdotto un termine di ventuno giorni per il trattenimento). Le regole europee fissano un limite massimo di durata di sei mesi per le misure detentive, che può

estendersi a dodici mesi qualora lo straniero interessato non cooperi nei procedimenti che lo riguardano; l'irrilevanza di questo parametro normativo per il sistema giuridico britannico, tuttavia, non pregiudica l'applicabilità di criteri di proporzionalità e di ragionevolezza di derivazione giurisprudenziale (noti come *Hardial Singh principles* poiché individuati dalla *High Court* in un celebre [caso](#) deciso nel 1983). In conformità a tali criteri (il cui antecedente costituzionale si fa risalire alla dottrina dell'*habeas corpus*), il ricorso a misure di detenzione amministrativa è da ritenersi legittimo se e in quanto finalizzato alla rapida e diligente esecuzione del provvedimento di espulsione dell'interessato, e a condizione che non sia esercitato oltre la durata ragionevolmente necessaria a tale scopo, né dopo che sia trascorso tale periodo di tempo.

Per contro, la **procedura di espulsione** (*removal*) è da tempo oggetto di puntuali previsioni normative, innovate da ultimo con le note disposizioni del 2014. L'espulsione poteva infatti essere disposta, prima dell'entrata in vigore dell'[Immigration Act 2014](#), sulla base di una pluralità di disposizioni di legge, applicabili nelle diverse ipotesi di denegato ingresso alla frontiera, di immigrazione clandestina, di sopravvenuta irregolarità del soggiorno per scadenza o revoca del permesso, di titoli di ingresso e soggiorno ottenuti mediante false dichiarazioni. Tali fattispecie (oggetto di distinte previsioni normative, dettate dall'*Immigration Act 1971*, dall'*Immigration and Asylum Act 1999* e dall'*Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*) sono ora ricondotte a una disciplina unitaria, avendo la legge più recente introdotto un unico procedimento di espulsione per tutti i casi in cui lo straniero risulti privo di regolare titolo di ingresso e di soggiorno.

4. Il ricorso in appello e gli organi giurisdizionali preposti

L'**impugnazione** delle decisioni di rifiuto del titolo di ingresso (*immigration appeals*) è sottoposta alle condizioni previste nella novella del 2014, che ha considerevolmente ridotto le possibilità di ricorso giurisdizionale. L'appello è ora consentito solo in relazione ai casi di denegato accoglimento delle richieste motivate con riferimento alla tutela

dei diritti dell'uomo, alla richiesta di asilo o di tutela umanitaria, e di revoca del riconoscimento dello status di rifugiato. Per le categorie di decisioni non più suscettibili di impugnazione restano proponibili unicamente un'istanza di riesame (*reconsideration*) oppure il ricorso in via amministrativa (*administrative review*).

Il diritto ad impugnare le decisioni che riguardano l'interessato non osta, in ogni caso, all'esecuzione del provvedimento di espulsione eventualmente adottato nei suoi confronti. In tale ipotesi spetta all'autorità ministeriale certificare che l'espulsione in pendenza dei termini di appello non determina pregiudizio grave e irreversibile all'interessato, il quale può formulare appello dopo aver lasciato il Regno Unito.

Il **canale giurisdizionale** per l'esame delle impugnazioni in appello è costituito dai due gradi di giudizio esperibili dinanzi al tribunale competente in materia di immigrazione (*First-Tier* oppure *Upper Tribunal, Immigration and Asylum Chambers*). Un ulteriore ricorso in appello è proponibile (per i soli profili di legittimità e previa autorizzazione dell'*Upper Tribunal*) dinanzi alla *Court of Appeal*; diversamente, nei casi in cui la decisione da impugnare sia stata adottata per ragioni di sicurezza dello Stato, il relativo esame è di competenza della *Special Immigration Appeal Commission*.

Ancora in relazione al diritto dello straniero di impugnare le decisioni a lui avverse dell'autorità amministrativa, un profilo particolare, disciplinato dalla legge del 2014 e già richiamato in relazione alle misure di trattenimento, è quello che concerne l'applicazione dell'**art. 8 CEDU** in materia di tutela della vita privata e familiare e la ricerca di un bilanciamento tra l'ottemperanza dello Stato agli obblighi cui è tenuto e le sue esigenze di controllo e di contenimento dei flussi migratori. Al riguardo, è ora previsto dalle *Immigration Rules* (par. 364) che l'esame in sede giurisdizionale delle domande di appello aventi tale base giuridica sia svolto in conformità ad una specifica valutazione dell'interesse pubblico.

5. La condizione degli stranieri richiedenti asilo e le misure di protezione temporanea

La disciplina del diritto di asilo, conforme agli obblighi derivanti dall'adesione del Regno Unito al diritto internazionale pattizio, è stata anch'essa incisa dalle recenti modifiche di diritto interno, le quali hanno complessivamente perseguito una maggiore selettività nell'applicazione dei relativi istituti.

In applicazione delle *Immigration Rules* recentemente aggiornate ([parte 11](#)), per gli stranieri richiedenti asilo è prevista una procedura differenziata di esame della sussistenza dei relativi requisiti (*Detained Fast Track*), il cui svolgimento ha la durata di alcune settimane e prevede termini brevi per l'eventuale impugnazione in appello del provvedimento adottato. In pendenza dell'esame della richiesta di asilo trattata secondo questa procedura, non sussiste la necessità di sottoporre il richiedente a detenzione amministrativa (secondo la recente giurisprudenza della *Court of Appeal* – già citata – che in relazione a tale fattispecie tende a negare la legittimità dell'applicazione di misure detentive). Per contro, la manifesta infondatezza della richiesta, accertata dall'autorità amministrativa, comporta il deferimento del caso ad altra procedura (*Detained non suspensive appeal*) il cui esito non è suscettibile di impugnazione.

In pendenza dell'esame della sua richiesta di asilo, lo straniero non ha accesso alle principali prestazioni sociali, ma può tuttavia beneficiare di **misure di assistenza** alloggiativa ed economica, in base a criteri variabili a seconda dell'età e, eventualmente, della composizione del suo nucleo familiare ([asylum support](#)). Tale assistenza ha termine una volta emanata la decisione dell'autorità amministrativa: in caso di accoglimento della richiesta di asilo, l'interessato può instaurare un rapporto di lavoro e avvalersi delle ordinarie prestazioni sociali, mentre, in caso di rigetto, egli può avere accesso a più ridotte misure di sostegno qualora siano accertati dallo *Home Office* ostacoli alla sua immediata partenza.

Ancora in relazione alle misure di assistenza per lo straniero richiedente asilo, pare utile segnalare l'attenzione posta recentemente dagli uffici della Camera dei Comuni (attraverso una apposita [nota](#) dei servizi di documentazione) al fenomeno della diffusione globale, attraverso Internet, di false informazioni circa i presupposti e l'entità dei benefici

accessibili agli stranieri richiedenti asilo in diversi paesi tra cui il Regno Unito; contestualmente, la nota riporta in dettaglio gli importi effettivi di tali sussidi e i requisiti che vi danno titolo.

6. L'organizzazione e la disciplina dei centri di trattenimento

Nel Regno Unito sono operanti undici centri di trattenimento temporaneo (*Immigration Removal Centres - IRC*), dislocati in diverse regioni del territorio nazionale; ad essi si aggiungono cinque centri per trattenimenti di breve durata riservati ai gruppi familiari (*Residential* oppure *Non Residential Short Term Holding Facilities - STHFs*) e alcuni centri di sosta (*Holding Rooms*) dislocati ai punti di ingresso alla frontiera per i soggetti in partenza.

L'attività dei centri è disciplinata da un testo regolamentare sottoposto a costante aggiornamento ([Detention Centre Rules 2001](#)) corredato, per gli aspetti di dettaglio, da provvedimenti amministrativi ([Detention service orders](#)) e da direttive ministeriali (*Enforcement instructions and guidance, [chapter 55](#)*).

Sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali, è utile segnalare la recente **inchiesta parlamentare** sulle condizioni di operatività dei centri di detenzione (*Immigration Removal Centres*). Il tema è stato oggetto, nella precedente legislatura, dell'esame congiunto dei due gruppi interparlamentari istituiti per l'esame delle questioni relative, rispettivamente, ai rifugiati e all'immigrazione (*All Party Parliamentary Group on Refugees* e *All Party Parliamentary Group on Migration*, formati da membri di entrambe le Camere di appartenenza politica trasversale). Nella [relazione finale](#), i due gruppi interparlamentari hanno constatato la tendenza, nella prassi, a un ricorso eccessivo e sproporzionato alle misure di trattenimento nei confronti di stranieri; nel presupposto che la privazione della libertà individuale per finalità di controllo dell'immigrazione costituisca una misura estrema, essi hanno perciò raccomandato l'applicazione di tali misure per una **durata massima di 28 giorni**, da disporre solo in vista della successiva espulsione e qualora non vi siano soluzioni alternative. Le condizioni di vita nei centri, d'altra parte, sono risultate simili a quelle carcerarie, con

gravi conseguenze per i soggetti più vulnerabili; anche l'accesso al patrocinio legale non è risultato esente da ostacoli e restrizioni. I relatori, infine, hanno rilevato l'inadeguatezza della specifica procedura introdotta per l'esame delle richieste di asilo (*Detained Fast Track*), risoltasi in una selezione dei casi svolta al fine di applicare misure di detenzione amministrativa più che di esaminare in modo rapido e approfondito le richieste medesime.

7. Dati statistici

Secondo le ultime rilevazioni dell'*Office for National Statistics* ([*Migration Statistics Quarterly Report*](#), pubblicato nell'agosto 2015), il **flusso migratorio verso il Regno Unito** è stato, al marzo 2015, di **636.000 persone** (rispetto ai 552.000 del marzo 2014); il dato netto, sottratto il flusso in uscita, per il periodo di riferimento è di 330.000 unità.

Gli immigrati non appartenenti all'Unione europea sono stati, al marzo 2015, 284.000, di poco aumentati rispetto ai 261.000 rilevati nel marzo 2014. Considerevole, viceversa, è stato l'aumento del flusso migratorio proveniente dai paesi UE: 269.000 unità al marzo 2015, rispetto alle 213.000 della rilevazione del marzo 2014.

Al giugno 2015 le **richieste di asilo** sono state **25.771** (con un incremento del 10% rispetto alle 23.515 dei dodici mesi precedenti, ma ben lontane dal picco di 84.132 richieste registrato nel 2002). I Paesi di più frequente provenienza dei richiedenti asilo sono stati – nell'ordine – l'Eritrea, il Pakistan e la Siria.

La capienza dei centri di detenzione ha conosciuto un progressivo incremento nel corso degli anni, passando dai 250 posti disponibili nel 2009 ai 2.665 del 2013; agli inizi del 2015 la disponibilità dei centri è salita a 3.915 posti.

Secondo le rilevazioni statistiche disponibili, aggiornate al mese di settembre 2014, la presenza di stranieri in quel momento trattenuti negli IRC è stata di 3.378 unità, a fronte di un numero complessivo di 29.492 persone detenute nei centri nell'arco dei dodici mesi precedenti. Nel 2013,

il totale delle persone registrate in ingresso nei centri di trattenimento è stato di 30.418 unità, mentre le richieste di asilo sono state 29.875.

I casi di [allontanamento](#) illegittimo dai centri di detenzione sono in numero esiguo (non più di cinque l'anno dal 2010 al 2014).

Le [rilevazioni statistiche](#) di dettaglio pubblicate, con cadenza trimestrale, da *Immigration Enforcement* mostrano, in particolare, un decremento del 9% dei casi di rimpatrio forzato nel periodo settembre 2013-settembre 2014.

SVEZIA

1. Il quadro normativo e istituzionale

In Svezia, la normativa riguardante l'immigrazione è contenuta principalmente nella **Legge nazionale sugli stranieri** ([Aliens Act n. 716 del 2005](#)) del 29 settembre 2005, entrata in vigore il 31 marzo 2006. Tale legge costituisce la base legale per agire contro l'immigrazione irregolare. Sia la legge nazionale, approvata dal Parlamento, sia le ordinanze attuative, adottate dal Governo ([Aliens Ordinance Act 2006:97](#) e [Ordinance on the law on Reception of Asylum Seekers 1994:361](#)), regolano i doveri e le competenze delle autorità deputate al controllo sull'immigrazione e alla sorveglianza dei confini.

In generale, il **Ministero della giustizia** ([Justitiedepartementet](#)) è responsabile per le questioni dell'immigrazione, inclusa l'immigrazione irregolare. All'interno del ministero, le Divisioni competenti in materia di immigrazione sono le seguenti:

- 1) la Divisione del diritto migratorio (*Division for Migration Law*), responsabile degli affari legislativi concernenti la normativa sull'immigrazione, l'acquisizione della cittadinanza svedese e alcuni aspetti del controllo delle frontiere;
- 2) la Divisione per le politiche migratorie e di asilo (*Division for Migration and Asylum Policy*), responsabile per la cooperazione internazionale in materia di politiche migratorie e per i rifugiati, immigrazione in Svezia, diritto di asilo, residenza in Svezia di cittadini stranieri e acquisizione della cittadinanza svedese;
- 3) la Divisione per la gestione degli affari migratori (*Division for Management of Migration Affairs*), responsabile per il controllo finanziario e il monitoraggio del settore dell'immigrazione. Quest'ultima è anche responsabile per l'accoglienza dei richiedenti asilo, in conformità alla legge in materia (*Reception of Asylum Seekers and Others Act n. 137 del 1994*).

All'interno del Ministero della giustizia operano altresì l'**Agenzia svedese per l'immigrazione** (*The Swedish Migration Agency - [Migrationsverket](#)*)¹⁹ e l'**Autorità svedese di polizia** (*Swedish Police Authority- [Polismyndigheten](#)*).

Altri Ministeri coinvolti in materia di immigrazione, con le relative agenzie governative, sono:

- 1) il Ministero della Difesa e la Guardia costiera svedese;
- 2) il Ministero delle Finanze e la Dogana;
- 3) il Ministero dell'Economia, Energia e Comunicazioni e l'Agenzia per i trasporti;
- 4) il Ministero degli Affari esteri e le Ambasciate.

Sebbene l'Agenzia svedese per l'immigrazione sia incardinata presso la *Division for Management of Migration Affairs* del Ministero della giustizia, in accordo con la Costituzione, essa decide in totale autonomia dall'Esecutivo e dal Parlamento e il Governo non può esercitare alcuna influenza sulle sue decisioni.

L'Agenzia ha il suo quartier generale a Norrköping (città della Svezia centro-orientale) ed è guidata da un Direttore generale, Anders Danielsson, in carica dal 2012.

Le strutture operative dell'Agenzia sono dislocate in sei regioni geografiche. In tale ambito vi sono anche due Dipartimenti nazionali: il Dipartimento per la detenzione (*Detention Department*) e il Dipartimento per le controversie legali (*Litigation Department*). Il primo opera attraverso unità che si trovano in tutto il paese, con il compito di occuparsi della sistemazione dei richiedenti asilo e degli altri stranieri. Il secondo rappresenta invece l'Agenzia quando le sue decisioni vengono impugnate. Vi è poi un Dipartimento per la qualità (*Quality Department*), che opera al fine di aumentare ulteriormente la certezza del diritto, migliorando la qualità e garantendo i processi mediante i quali si svolge il lavoro operativo dell'Agenzia.

L'Agenzia ha il compito di valutare le richieste di chi desidera prendere la residenza permanente in Svezia, diventare cittadino svedese od ottenere protezione da persecuzioni. L'Agenzia opera primariamente sulla base

¹⁹ In precedenza la denominazione in inglese dell'ente era *The Swedish Migration Board*.

delle previsioni contenute nella Legge nazionale sugli stranieri del 2005 e nella relativa ordinanza di attuazione del 2006.

Chiunque desideri ottenere la residenza permanente in Svezia, senza essere cittadino dell'Unione europea, deve fare **richiesta di residenza**. Il permesso può essere concesso per motivi di lavoro e di studio, per ricongiungimento familiare o per protezione (diritto di asilo). La procedura è la stessa per tutte le tipologie di richieste e prevede tre istanze di giudizio:

- 1) la summenzionata Agenzia svedese per l'immigrazione;
- 2) la Corte per l'immigrazione (*The Migration Courts*);
- 3) la Corte di appello per l'immigrazione (*The Migration Court of Appeal - Migrationsöverdomstolen*).

All'Agenzia per l'immigrazione spetta il compito di esaminare la domanda e di decidere in prima istanza. La Corte per l'immigrazione riesamina la domanda in caso di rigetto da parte dell'Agenzia. Esiste, infine, un terzo grado di giudizio contro la decisione della Corte per l'immigrazione, vale a dire la Corte di appello per l'immigrazione presso il tribunale amministrativo di Stoccolma, che tuttavia esamina solo i casi più importanti.

In caso di rigetto della domanda di residenza, il richiedente dovrà lasciare la Svezia. Con l'espressione "ritorno volontario" si intende che la persona accetta la decisione di tornare volontariamente nel suo paese di origine. Qualora la persona non voglia rimpatriare, l'Agenzia per l'immigrazione trasmette il caso alle autorità di polizia ("rientro obbligatorio"). I cittadini stranieri con l'obbligo del rimpatrio possono rientrare nel loro paese di origine in uno dei seguenti modi:

- viaggio individuale;
- espulsione con o senza scorta;
- voli *charter* per il rientro attraverso lo *Swedish Prison and Probation Service - Kriminalvården* (TPT) e la polizia.

La legislazione svedese prevede inoltre una serie complessa di **sanzioni** per chi entra illegalmente nel territorio nazionale. In particolare, lo straniero irregolare è punito con la reclusione fino a un anno o con pene pecuniarie (*Aliens Act*, chap. 20, ss. 1-9; chap. 12, s. 5; chap. 19, s. 2).

2. Il diritto di asilo

La maggior parte degli immigrati irregolari che entra in Svezia fa richiesta di asilo dopo l'arrivo. Tra i paesi di origine più comuni tra i richiedenti asilo vi sono l'Iraq, l'Afghanistan, la Somalia e, soprattutto negli ultimi anni, la Siria. La maggior parte dei migranti irregolari che arrivano in Svezia hanno viaggiato attraverso uno o più Stati membri dell'Unione europea.

La maggioranza delle domande di asilo in Svezia sono presentate all'interno del paese e non al confine. I controlli hanno luogo alle frontiere interne (ad esempio, presso il Ponte Öresund tra la Svezia e la Danimarca) e sono principalmente svolti dalla dogana. Vengono effettuati anche controlli sui passeggeri che arrivano in aereo da paesi non appartenenti all'Unione europea.

Gli stranieri che presentano domanda di asilo al confine o all'interno del territorio nazionale vengono registrati, anche mediante l'esecuzione di rilievi fotodattiloscopici, presso le sedi dell'Agenzia per l'immigrazione²⁰ o alla polizia di frontiera. L'organo responsabile in prima istanza della decisione di ammissione sul territorio e della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato è l'Agenzia per l'immigrazione, competente altresì per l'esame delle richieste in base alla Convenzione di Dublino. L'Agenzia non ha invece la facoltà di esaminare le domande inviate mediante le ambasciate svedesi. Sono accettate esclusivamente le domande presentate entro i confini nazionali, non dall'estero. All'Agenzia spetta il compito dell'accoglienza, del supporto e dell'accompagnamento nella procedura di asilo.

La Svezia garantisce il permesso di residenza a tre tipologie di soggetti:

- 1) a chi viene riconosciuto lo **“stato di rifugiato”**, sulla base della [Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 28 luglio 1951](#): si tratta di persone che sulla base di motivi fondati temono di essere perseguitate, nel paese di origine, per la razza, la religione o le opinioni politiche, per l'orientamento sessuale o per l'appartenenza a un determinato gruppo sociale;

²⁰ Tali sportelli sono presenti nelle maggiori città svedesi; per la lista degli sportelli si veda la pagina [“Where to find us”](#) sul sito dell'Agenzia per l'immigrazione.

- 2) alle persone che necessitano di una “**protezione sussidiaria**” in conformità con la [normativa europea](#) (nel caso in cui siano esposte nel paese di origine ad una delle seguenti minacce: pena di morte, tortura o trattamenti inumani o degradanti, minaccia per la propria incolumità fisica a causa di conflitti armati);
- 3) a tutti coloro che necessitano di “**protezione umanitaria**” in conformità con Legge nazionale sugli stranieri (*Aliens Act* n. 716 del 2005): si tratta di persone che non possono tornare nel paese di origine a causa di conflitti armati o di disastri ambientali.

Indipendentemente dal fatto che siano concessi o meno lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria o quella umanitaria, il permesso di soggiorno viene rilasciato di solito senza limiti di tempo (permesso di soggiorno permanente - PUT). In casi eccezionali, il periodo di validità può essere limitato, ma il permesso non è mai valido per meno di un anno.

I richiedenti le cui domande sono manifestamente infondate non hanno accesso al territorio nazionale e, qualora vi risiedano in modo illegale, vengono allontanati immediatamente. Ai richiedenti può essere negato l'accesso al territorio qualora:

- 1) provengano da un paese ritenuto sicuro;
- 2) provengano da un paese in cui vi siano violazioni di diritti umani, ma le ragioni della richiesta di asilo non consentono la concessione dello status di rifugiato o di un'altra forma di protezione complementare, secondo quanto stabilito dal Governo (ad esempio, nel caso di particolari gruppi etnici o religiosi);
- 3) possano essere rinviiati nel paese di origine, secondo specifici accordi di riammissione, o in alternativa nel primo paese di transito, in base alle disposizioni della Convenzione di Dublino.

Le domande di asilo possono essere esaminate sulla base di due procedure:

- la procedura regolare;
- la procedura accelerata.

A prescindere dalla procedura adottata, tutti i richiedenti asilo hanno gli stessi diritti (alloggio, sostegni finanziari e cure mediche).

Pur non essendo previsto un limite di durata per la **procedura regolare**, di norma la decisione dell’Agenzia per l’immigrazione viene adottata entro sei mesi. Avverso una decisione negativa è possibile presentare ricorso entro tre settimane presso la Corte per l’immigrazione. Prima che la Corte decida in merito al caso, l’Agenzia può disporre il riasame. Il ricorso ha effetto sospensivo.

I richiedenti asilo le cui domande sono esaminate attraverso la **procedura accelerata** possono essere trattenuti presso appositi centri da un minimo di 48 ore ad un massimo di due mesi qualora:

- 1) non sia certa l’identità del richiedente;
- 2) la detenzione sia necessaria per verificare il diritto dello straniero a risiedere sul territorio (massimo 48 ore);
- 3) sia probabile che lo straniero venga espulso o non abbia accesso al territorio nazionale oppure sia in attesa di essere espulso dal paese (massimo due mesi con possibilità di proroga).

Nei casi di procedura accelerata, la decisione negativa è accompagnata da un immediato ordine di espulsione. Anche in questo caso i richiedenti possono ricorrere entro tre settimane alla Corte per l’immigrazione, ma il ricorso, diversamente dalla procedura regolare, non ha effetto sospensivo ed essi devono pertanto presentare una specifica richiesta per ottenere di attendere l’esito del ricorso sul territorio svedese. Tale autorizzazione, tuttavia, è di difficile concessione.

A seguito di una decisione negativa, le autorità competenti dispongono l’allontanamento dello straniero e, nel caso in cui sussista il timore che lo straniero contravvenga a questa disposizione, questi viene trattenuto presso un centro di detenzione in attesa dell’espulsione. Ai richiedenti asilo che hanno ricevuto un diniego viene garantita comunque un’assistenza finanziaria fino al momento dell’espulsione.

Nel 2014 la legge sugli stranieri è stata modificata, in particolare per quanto riguarda i **minori**. È ora possibile la concessione di un permesso di residenza in caso di “particolari circostanze” di sofferenza del bambino²¹. Tali circostanze considerano lo stato di salute, il livello di

²¹ In precedenza le circostanze dovevano essere “eccezionali”.

integrazione e la situazione del paese di origine del bambino al fine di garantirne un'adeguata protezione.

Fino al 2013 l'Agenzia nazionale poteva assegnare i **minori non accompagnati** ai comuni sulla base di accordi tra questi ultimi e l'Agenzia; a partire dal 2014 essa può procedere alla loro assegnazione presso i comuni anche in mancanza di tali accordi. È stata inoltre facilitata la procedura della riunificazione familiare in favore del miglior interesse del minore non accompagnato²².

3. La procedura di asilo²³

Il richiedente asilo presenta la sua **domanda** all'Agenzia per l'immigrazione; in questa occasione, l'unità di accoglienza (*Reception Unit*) gli fornisce informazioni pratiche sul suo soggiorno e lo mette a conoscenza dei suoi diritti e dei suoi doveri in Svezia. Viene garantita la presenza di un interprete e il richiedente può scegliere il sesso dei rappresentanti delle istituzioni che lo assisteranno. Può, inoltre, contattare in qualsiasi momento le organizzazioni non governative per chiedere consiglio e supporto.

Successivamente il richiedente viene convocato per un'**intervista conoscitiva**, in cui deve spiegare le motivazioni che lo hanno spinto a fuggire dal proprio paese di origine, dire cosa potrebbe succedere se tornasse a casa e descrivere il viaggio che ha compiuto. Inoltre, la *Reception Unit* organizza incontri collettivi in cui il personale illustra le norme in materia di asilo, europee e nazionali, le organizzazioni non governative presenti sul territorio e i numeri da comporre in caso di emergenza o di aiuto. L'attesa di una risposta può durare fino a un massimo di sei mesi, che è il tempo necessario ad ottenere i documenti di viaggio e il passaporto.

Quando l'Agenzia per l'immigrazione prende una decisione, il richiedente viene nuovamente convocato presso la *Reception Unit*. Le

²² Per effetto anche di queste modifiche, negli ultimi anni si è verificato un considerevole aumento delle richieste di asilo da parte di "minori non accompagnati": 3.850 nel 2013, 7.050 nel 2014, già oltre 14.000 al 30 settembre 2015.

²³ Informazioni più dettagliate in lingua inglese sulla procedura sono reperibili sul sito dell'Agenzia per l'immigrazione alla pagina "[Asylum regulations](#)".

norme svedesi riconoscono, a coloro che non rientrano nei requisiti necessari ad ottenere lo status di rifugiato ma che non possono essere espulsi, un'altra particolare forma di protezione interna (protezione umanitaria) che non ha equivalente a livello internazionale, e perciò il loro status viene riconosciuto solo in Svezia.

Qualora la domanda di asilo dovesse essere rigettata, il richiedente può decidere se accettare o meno la decisione. Se la accetta dovrà pianificare il suo ritorno in patria, aiutato e sostenuto dalle istituzioni. Per alcuni paesi di origine è previsto anche un contributo in denaro per il rimpatrio. Se non accetta, il richiedente può presentare **ricorso** alla Corte per l'immigrazione, che riesaminerà la domanda e prenderà a sua volta una decisione. Il ricorso ha effetto sospensivo. È possibile un ulteriore grado di appello, alla Corte di appello per l'immigrazione. Durante l'attesa, il richiedente può decidere se soggiornare presso familiari o amici eventualmente presenti sul territorio, oppure se rivolgersi all'Agenzia per l'immigrazione per una sistemazione temporanea in alloggi condivisi. Se non ha denaro e non trova lavoro, il richiedente ha diritto a un **assegno giornaliero** che copra le spese per il cibo, i vestiti, l'igiene personale e tutto ciò che è necessario. Il denaro è depositato su un conto e viene rilasciata una carta di credito. La decisione se concedere o meno l'aiuto economico spetta sempre all'Agenzia per l'immigrazione.

L'importo dell'indennità dipende dal fatto se la sistemazione fornita dall'Agenzia includa o meno i pasti. Se i pasti sono forniti gratuitamente, l'indennità giornaliera è la seguente:

- 1) 24 corone svedesi (2,55 euro²⁴) al giorno per singolo adulto;
- 2) 19 corone (2 euro circa) al giorno per adulto in caso di condivisione delle spese domestiche;
- 3) 12 corone (1,28 euro) al giorno per bambino di età compresa tra 0 e 17 anni (dal terzo figlio in poi l'indennità giornaliera è dimezzata).

Per le sistemazioni che non includono i pasti, l'indennità giornaliera è la seguente:

- 1) 71 corone (7,55 euro) al giorno per singolo adulto;

²⁴ 1 corona svedese equivale a circa 0,11 euro.

- 2) 61 corone (6,48 euro) al giorno per adulto in caso di condivisione delle spese domestiche;
- 3) 37 corone (3,93 euro) al giorno per bambino di età compresa tra 0 e 3 anni;
- 4) 43 corone (quasi 5 euro) al giorno per bambino di età compresa tra 4 e 10 anni;
- 5) 50 corone (circa 5,30 euro) al giorno per ogni bambino di età compresa tra 11 e 17 anni (dal terzo figlio in poi l'indennità giornaliera è dimezzata)²⁵.

Una volta accolta la richiesta, al rifugiato viene rilasciata una carta denominata LMA ([*LMA-kort o Asylum Seeker Card*](#)), che attesta la sua esenzione dai requisiti normalmente richiesti per svolgere un'attività lavorativa e permette, inoltre, l'accesso a tutte le agevolazioni economiche previste per i titolari dello status. Essa conferma anche la registrazione del soggetto all'Agenzia per l'immigrazione. Le cure emergenziali sono garantite gratuitamente, come quelle ginecologiche, prenatali e dentali. Per tutte le altre visite a pagamento la spesa massima possibile è di 50 corone svedesi (circa 5,30 euro). Ai bambini viene garantito gratuitamente l'accesso alla scuola e a qualsiasi tipo di cura medica. Se il rifugiato dovesse trovare lavoro in una città dove non vi sono alloggi predisposti all'accoglienza, l'Agenzia per l'immigrazione concede un sostegno economico per trovare casa. Tale sostegno è di 850 corone mensili (90,34 euro) per famiglia, di 350 corone mensili (37,20 euro) per un singolo adulto.

In tale ambito si segnala anche l'attività del [*FARR- Swedish Network of Asylum and Refugee Support Group*](#), organizzazione non governativa che si occupa di fornire assistenza e consulenza legale ai richiedenti asilo e ai rifugiati. Fondata nel 1988, conta circa 650 membri e circa 70 avvocati specializzati nel diritto di asilo. Pubblica una newsletter trimestrale che tratta i problemi dei rifugiati, dal titolo "*Artikel 14*".

²⁵ Si veda la pagina "[*Financial Support*](#)", sul sito dell'Agenzia per l'immigrazione.

4. Dati statistici

In Svezia, dal 1° gennaio al 30 settembre 2015, sono state presentate 73.079 domande di asilo. La maggior parte dei richiedenti asilo proviene dalla Siria (25.682 richieste), seguiti da persone provenienti dall'Afghanistan (9.925), dall'Eritrea (5.980) e dall'Iraq (5.681). Nel medesimo anno le richieste da parte di minori non accompagnati sono state 14.058²⁶.

Nei primi nove mesi del 2015 le domande oggetto di decisione sono state 40.673, di cui 22.961 quelle accettate in prima istanza²⁷.

Attualmente si calcola che vivano in Svezia oltre 142.000 rifugiati, di cui quasi 57.000 sono i richiedenti asilo politico²⁸.

Sul sito dell'Agenzia per l'immigrazione svedese, alla pagina "[Overview and time series](#)", sono inoltre reperibili diversi dati riguardanti l'ammissione al primo soggiorno di stranieri di paesi terzi (con distinzione dei permessi per motivi familiari, di studio, economici e umanitari), le domande di asilo presentate e quelle approvate.

²⁶ Si veda il documento "[Applications for asylum received, 2015](#)" sul sito dell'Agenzia per l'immigrazione.

²⁷ Si veda il documento "[Asylum decisions, Swedish Migration Board, 2015](#)" sul sito dell'Agenzia per l'immigrazione.

²⁸ Si veda la pagina "[Sweden, 2015 UNHCR subregional operations profile - Northern, Western, Central and Southern Europe](#)", sul sito dell'UNHCR.

TURCHIA

1. Quadro d'insieme e fonti normative

La Turchia è stata a lungo un paese di forte emigrazione, in particolar modo verso la Germania²⁹, ma ormai da tempo è anche un **paese di destinazione per gli immigrati** tra i quali si distinguono quelli in cerca di una sistemazione economica, i rifugiati e i richiedenti asilo. La Turchia rappresenta una delle principali destinazioni per gli immigrati provenienti in particolare dall'Asia e dal Medio Oriente, che la vedono spesso come l'ingresso verso un nuovo lavoro, una nuova vita e un **passaggio cardine verso un'occupazione in Occidente**.

Una serie di eventi, tra cui la rivoluzione iraniana, la situazione turbolenta nel Medio Oriente, la fine della Guerra fredda, la Guerra del Golfo, nonché la strategica posizione geografica della Turchia come zona di transito tra l'Occidente e il resto del mondo, hanno contribuito a trasformare, di fatto, la Turchia in un Paese di primo asilo.

La Turchia è una via di **transito per l'immigrazione clandestina**³⁰ e rimane una destinazione per la tratta di esseri umani nella regione del Mar Nero.

Il compito di disegnare un approccio coerente ed efficace per la gestione della migrazione internazionale pone sfide che richiedono

²⁹ I consistenti flussi di rimesse degli emigrati hanno dato un importante sostegno all'economia del Paese a partire dagli anni '60. Negli ultimi anni è stato registrato un progressivo aumento di professionisti e laureati, di origine turca, trasferiti in Europa o nei Paesi della ex URSS. Secondo [dati del Ministero degli Affari esteri turco](#) oltre 5.000.000 di turchi vivono all'estero (circa il 6% della popolazione). Oltre alla Germania, dove vi sono circa 1.700.000 turchi, i Paesi con la maggiore presenza turca sono: Francia, Paesi Bassi, Stati Uniti, Arabia Saudita, Austria e Svizzera (cfr. i [dati Ministero del Lavoro e della sicurezza sociale](#)).

³⁰ Per maggiori informazioni si segnalano: International Organization for Migration (IOM), [Migration in Turkey: A Country Profile 2008](#), Kaja Ibrahim, [Turkey Country Report. Undocumented Migration: Counting the Uncountable](#) (2008) (Rapporto sull'immigrazione clandestina in Europa, preparato nell'ambito del Progetto "CLANDESTINO"), nonché MPC - Migration Policy Centre, [MPC - Migration Profile Turkey](#) (2013).

politiche integrate a livello internazionale e spesso sono affrontate anche a livello regionale come nel caso dei *Regional Consultative Processes* (RCP)³¹ ai quali la Turchia partecipa.

L'allineamento della politica turca con le politiche e l'*acquis* dell'Unione europea in materia di immigrazione costituisce una delle condizioni per l'adesione della Turchia alla UE³² che, a questo fine, ha fatto pressioni per una revisione complessiva delle politiche dell'immigrazione e dell'asilo.

Con l'inizio dei negoziati ufficiali di pre-adesione nel 2003, il Governo turco ha avviato la messa a punto di nuove politiche in base alle due **esigenze principali** dell'Europa:

- la **lotta contro l'immigrazione illegale** attraverso il rafforzamento dei controlli di frontiera e l'armonizzazione del sistema dei visti turco con quello di Schengen, adottandone la stessa lista che distingue tra Paesi "buoni" e "cattivi" e attraverso la creazione dei centri di detenzione;
- l'assunzione di una **reale politica dell'asilo** e la trasformazione della Turchia in un Paese di asilo.

Il processo di armonizzazione pre-adesione è proseguito lentamente e con cautela da entrambe le Parti³³. La Turchia infatti non vuole diventare una "**zona tampone**" dell'Europa, verso la quale gran parte degli emigranti sono diretti e dove intendono stabilirsi.

La legislazione sull'immigrazione in Turchia si basa su una serie di atti normativi e misure amministrative che ne disciplinano i singoli aspetti. I principali provvedimenti sono:

- [Passport Law](#) n. 5682 del 1950;

³¹ I RCP uniscono insieme rappresentanti di Stati, organizzazioni internazionali e, in alcuni casi, organizzazioni non governative per un dialogo informale e non vincolante e per scambi di informazione su temi di interesse comune collegati all'immigrazione.

³² Tra le conseguenze di un eventuale ingresso della Turchia nell'UE, quest'ultima teme il possibile verificarsi di una massiccia ondata migratoria dalla Turchia verso gli altri Stati membri. Sui temi legati all'adesione della Turchia alla UE si segnalano: Ulgen Sinan, [Turkish politics and the fading magic of EU enlargement](#) in Centre for European Reform/ESSAYS (2010); Barysh Katinka, [Can Turkey combine EU accession and regional leadership?](#) in Centre for European Reform (CER)/ESSAYS (2010).

³³ Nel maggio 2012 la Commissione ha lanciato un "programma costruttivo" con la Turchia per rivitalizzare le relazioni bilaterali, sostenendo gli sforzi compiuti dal Paese per allinearsi all'*acquis* della UE. Nel novembre 2013 è stato aperto un nuovo capitolo di negoziato sulla politica regionale e il coordinamento degli strumenti strutturali.

- [Law on Work Permits of Aliens](#) n. 4817 del 2003, con relativo [regolamento di attuazione](#);
- [Turkish Citizenship Law](#) n. 5901 del 2009;
- *Road Transportation Regulation*, in vigore dal 2004, il Codice penale del 2005 e la circolare del marzo 2010 per quanto riguarda le norme contro l'immigrazione clandestina e il traffico di esseri umani;
- [Law of Foreigners and International Protection](#) n. 6458 del 2013³⁴, che costituisce la **prima disciplina organica turca in materia di stranieri, protezione internazionale e gestione delle migrazioni**, a cui ha fatto seguito una regolamentazione sulla protezione temporanea del 2014.

Le principali strutture amministrative con competenza nella gestione del fenomeno migratorio in Turchia sono:

- 1) la **Direzione Generale per la gestione dell'immigrazione**, incardinata presso il Ministero dell'Interno³⁵;
- 2) le **Forze armate turche**, e in particolare il **Comando generale della Gendarmeria**, responsabile della sicurezza e dell'ordine pubblico nelle zone fuori dai confini municipali delle province e dei distretti (dove non arrivano le organizzazioni di polizia), nonché del coordinamento con il Ministero dell'Interno e il **Comando della Guardia costiera**, responsabile della sicurezza delle acque territoriali;
- 3) la **Vice Direzione generale per Immigrazione, Asilo e Visti** all'interno del Ministero degli Affari esteri;
- 4) il **Ministero della Giustizia**, responsabile per il perseguimento dei reati collegati all'immigrazione.

³⁴ La legge è stata approvata dal Parlamento turco il 4 aprile 2013 ed è stata pubblicata l'11 aprile. È entrata in vigore nell'aprile 2014, tranne la parte quinta, concernente la Direzione generale dell'immigrazione, entrata in vigore immediatamente. Sulla legge del 2013 si vedano: Adeline Braux, [La politique d'immigration de la Turquie. Vers un durcissement juridique](#), P@ges Europe, La Documentation française, 14 maggio 2014; Rebecca Kilberg, [Turkey's Evolving Migration Identity](#), MPI - Migration Policy Institute, 24 luglio 2014.

³⁵ Questa Direzione ha sostituito dal 2014 la precedente "Direzione generale per la Sicurezza" e la specifica struttura in essa operante, il "Dipartimento per gli stranieri, i confini e l'asilo".

Con l'istituzione della **Direzione generale per la gestione dell'immigrazione** presso il Ministero dell'Interno (Legge n. 6458 del 2013, artt. 103-120) si è concretizzata l'esigenza di **centralizzazione** dello sviluppo delle politiche in materia di immigrazione. Il nuovo organismo gestisce le procedure relative all'ingresso e al soggiorno di stranieri in Turchia, la loro uscita ed espulsione, la protezione internazionale, la protezione transitoria e la tutela delle vittime della tratta di esseri umani; attua inoltre politiche e strategie in materia di migrazione, al fine di garantire il coordinamento tra le organizzazioni e le istituzioni su questi temi. Rientrano nei suoi compiti:

- sviluppare la legislazione e la regolamentazione in materia di migrazione, studiare le politiche e le strategie, nonché monitorare e coordinare l'attuazione delle politiche e delle strategie stabilite dal Consiglio dei ministri;
- fornire i servizi di segreteria al Consiglio delle politiche migratorie e monitorare l'attuazione delle decisioni del Consiglio;
- effettuare attività e intraprendere azioni relative alla migrazione;
- identificare le persone apolidi in Turchia e gestire le relative procedure;
- effettuare attività e intraprendere azioni relative alla protezione delle vittime del traffico di esseri umani;
- gestire attività e azioni relative ai processi di armonizzazione;
- gestire attività e azioni relative alla protezione temporanea;
- garantire il coordinamento tra le organizzazioni e le istituzioni pubbliche interessate e le Forze di polizia, sviluppare misure e monitorare l'implementazione delle misure volte a combattere l'immigrazione irregolare;
- assistere le istituzioni pubbliche e le organizzazioni nel pianificare e sviluppare progetti relativi alla migrazione, valutare e approvare le proposte di progetti, monitorare i lavori ed i progetti realizzati, sostenere la realizzazione dei progetti in conformità alle norme internazionali.

La Direzione generale assicura inoltre il coordinamento e la cooperazione con istituzioni pubbliche, agenzie, amministrazioni locali, università, organizzazioni non governative, organizzazioni private e internazionali, e collabora con altri soggetti istituzionali, tra cui i Ministeri

della Cultura e del Turismo, dell'Educazione e della Salute e il "Consiglio dei Turchi all'estero".

La Direzione generale consta di un'organizzazione centrale, al cui vertice è posto un **Direttore generale**, affiancato da due Vice Direttori generali. Essa ha altresì degli Uffici provinciali sul territorio e all'estero. È strutturata in **dodici Dipartimenti**: Stranieri; Protezione internazionale; Protezione delle vittime della tratta di esseri umani; Politiche migratorie e progetti; Armonizzazione e comunicazioni; Tecnologie informatiche; Affari esteri; Sviluppo di strategia; Consulenza legale; Risorse umane; Servizi di supporto; Formazione.

La legge del 2013 disciplina altresì il **Consiglio delle politiche migratorie**, presieduto dal Ministro dell'Interno e composto dai Sottosegretari dei seguenti Ministeri: Famiglia e politiche sociali, Unione europea, Lavoro e sicurezza sociale, Affari esteri, Interno, Cultura e turismo, Finanze, Educazione nazionale, Sanità, Trasporti, Affari marittimi e delle comunicazioni, ai quali si aggiunge il Presidente del Consiglio dei Turchi all'estero e il Direttore generale dell'immigrazione. In base all'ordine del giorno delle sedute, possono essere invitati i rappresentanti di altri paesi, di organizzazioni non governative nazionali o internazionali e di altre agenzie e organizzazioni. Il Consiglio si riunisce almeno una volta all'anno e le sue attribuzioni sono le seguenti:

- determinazione delle politiche migratorie della Turchia e le strategie, e monitorarne l'attuazione;
- sviluppo dei documenti di strategia, programmazione e implementazione dei documenti in materia di migrazione;
- determinazione dei metodi e delle misure da applicare in caso di afflusso massiccio;
- determinazione dei principi e delle procedure relativi all'ingresso e alla permanenza degli stranieri che arrivino in Turchia in massa a causa di ragioni umanitarie;
- definizione dei principi concernenti la forza lavoro straniera necessaria alla Turchia, in conformità alle raccomandazioni del Ministero del Lavoro e della sicurezza sociale, e gli stranieri che vi si recano per lavori stagionali nel settore dell'agricoltura, sentito il parere del Ministero dell'alimentazione, dell'agricoltura e della zootecnia;

- determinazione delle condizioni per il permesso di soggiorno di lunga durata rilasciato agli stranieri;
- determinazione del quadro relativo alla cooperazione nel campo della migrazione con i Paesi stranieri, le organizzazioni internazionali e gli studi rilevanti in materia;
- assunzione delle decisioni al fine di assicurare il coordinamento tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni che operano nel campo delle migrazioni.

2. La lotta all'immigrazione irregolare

Per la sua posizione geopolitica la Turchia si trova lungo **una delle maggiori rotte della migrazione** con un numero significativo di immigrati illegali provenienti da est che cercano di attraversare il Paese in direzione dell'Europa. La gran parte dell'immigrazione clandestina nel territorio turco appare condotta da reti organizzate a livello internazionale³⁶.

I flussi di immigrazione clandestina verso la Turchia si dividono in **tre gruppi principali**:

- 1) emigranti da Paesi dell'ex Unione sovietica, in cerca di migliori standard di vita e di lavoro, che trovano lavoro presso agricoltori, imprese edili o famiglie turche;
- 2) emigranti provenienti dal Medio Oriente (Iran e Iraq e di recente soprattutto dalla Siria) e dall'Asia (Afghanistan, Bangladesh e Pakistan), in transito verso l'Europa occidentale;
- 3) emigranti clandestini (persone la cui domanda di asilo è stata respinta) in cerca di opportunità di lavoro nella prospettiva di emigrare verso un altro Paese.

Le autorità turche hanno cercato di mettere a punto una politica complessiva³⁷ per fronteggiare il fenomeno, secondo modelli compatibili

³⁶ Sull'immigrazione illegale in Turchia, oltre ai documenti già citati si segnala: İçduygu Ahmet, [*Rethinking irregular migration in Turkey: Some Demo-Economic Reflections*](#), CARIM Analytic and Synthetic Notes n. 2008/72.

³⁷ Ministero degli Affari esteri turco (MFA), [*Turkey's Fight Against Illegal Migration*](#).

con gli sforzi che il Paese sta compiendo per diventare membro dell'Unione europea.

Molti migranti entrano legalmente grazie alle facilitazioni sui visti per la Turchia di cui godono i Paesi di origine, ma solo con l'intenzione di attraversare il territorio turco per poi raggiungere altre destinazioni europee e a tal fine si mettono in contatto con le reti di trafficanti³⁸. Altri invece entrano legalmente nel territorio turco esibendo un regolare visto, ma diventano automaticamente "illegali" nel momento in cui scade il visto. Solo alcuni fanno richiesta di asilo.

Di norma i migranti illegali, fermati mentre cercano di attraversare la frontiera turca senza passaporto, vengono arrestati e portati in luoghi che venivano chiamati fino al 2010 "guesthouses" per stranieri, in realtà veri e propri centri di detenzione³⁹. I migranti possono essere detenuti anche durante l'attesa del procedimento di esame della loro richiesta di asilo⁴⁰.

Il Codice penale ([Legge n. 5237 del 2004](#), entrata in vigore il 1° giugno 2005) definisce e vieta il traffico di clandestini con la previsione di una pena di reclusione da 3 a 8 anni, oltre a un'ammenda corrispondente a 10.000 giornate. Se il reato è compiuto all'interno di un'organizzazione, la pena è aumentata della metà e sono previste altre pene coercitive per gli enti coinvolti nel traffico (art. 79).

A marzo 2010 il Governo turco ha adottato una Circolare "per combattere l'immigrazione irregolare" con un Ufficio di coordinamento istituito a tale scopo. Per la prima volta la Turchia ha usato il termine "immigrazione" nella medesima accezione terminologica europea e ha

³⁸ Gli emigranti entrano in contatto con le reti di trafficanti per raggiungere l'Europa sia attraverso le isole greche, sia attraverso la frontiera greca a nordovest della Turchia. I percorsi possono essere molto differenti: un altro tragitto, ad esempio, parte dalla regione della Turchia vicino alla Siria con lo scopo di raggiungere dalla parte greca l'isola di Cipro.

³⁹ Sulle condizioni degli emigranti nei centri di detenzione turchi si segnala la sintesi dell'audizione del gennaio 2009 del rappresentante del *Refugee Advocacy and Support Program (RASP)* davanti al Parlamento europeo (*Detention of Migrants in Turkey* http://www.migreurop.org/IMG/doc/Strasbourg_14-01-09_Isa.doc), ma anche MIGREUROPE, [European borders: controls, detention, deportations, 2009-2010 Report](#).

⁴⁰ Due dei campi di detenzione più famosi si trovano a Edirne, una città molto vicina alla frontiera greca, e a Kiklareli, città molto vicina alla frontiera bulgara. Alcune fonti segnalano che spesso i clandestini fermati vengono detenuti senza una convalida del trattamento e anche se il migrante sorpreso a uscire illegalmente dalla Turchia può venire imprigionato fino a sei mesi, di solito la detenzione oltrepassa di molto questo limite. Si segnala: Alberto Tetta, [La frontiera turca](#) (6 febbraio 2009) in Osservatorio Balcani e Caucaso; MELTINGPOT, [La Turchia, l'Unione europea e le conseguenze sui migranti](#) (25 giugno 2007).

mostrato una maggiore volontà di collaborare in maniera più stretta nel settore dell'immigrazione.

La circolare del marzo 2010 ha inoltre cambiato la denominazione dei centri di detenzione, ora chiamati "*geri gönderme merkezleri*" (*removal centers*, centri di rimozione). La legge del 2013 ha ripreso tale denominazione, prevedendo che gli stranieri in detenzione amministrativa siano tenuti in centri di rimozione gestiti dal Ministero dell'interno⁴¹. Possono essere sottoposti a **detenzione amministrativa**, tra gli altri, gli stranieri per i quali esista il rischio di fuga o irreperibilità, che violano le regole di ingresso o uscita dalla Turchia, che utilizzano documenti falsi, che non lasciano la Turchia nei termini previsti senza un valido motivo, o che costituiscono una minaccia in termini di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di salute pubblica. Gli stranieri in regime di detenzione amministrativa vengono portati nei centri entro 48 ore dalle unità delle Forze dell'ordine che li hanno fermati e la detenzione non può superare i **sei mesi**. Tuttavia questo periodo, o a causa della mancanza di collaborazione dello straniero, o perché quest'ultimo non ha fornito i documenti necessari o le informazioni corrette sul suo paese, può essere prorogato di altri **sei mesi**. La prosecuzione della detenzione amministrativa viene valutata ogni mese da parte del Governatore⁴² (art. 57 della legge del 2013).

Nei centri di rimozione i **servizi di assistenza sanitaria** urgente e di base che non possono essere pagati dallo straniero, vengono forniti gratuitamente. Lo straniero ha il diritto di accedere a colloqui con i parenti, un pubblico notaio, il rappresentante legale e l'avvocato, nonché ai servizi telefonici. Lo straniero ha inoltre il diritto di incontrare i visitatori, il funzionario consolare del Paese di cui è cittadino ed i funzionari dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Tenendo in considerazione gli interessi superiori dei bambini, le famiglie dei minori non accompagnati sono ospitati in luoghi separati. Il Ministero dell'Educazione nazionale deve adottare i provvedimenti necessari per garantire il diritto all'istruzione dei bambini. I rappresentanti delle

⁴¹ Il Ministero fa gestire i centri stipulando un protocollo con le istituzioni e le organizzazioni pubbliche, con la Società di Mezzaluna Rossa di Turchia, con le associazioni che operano nel pubblico interesse e che hanno competenze in materia di migrazione.

⁴² Il Governatore è l'organo amministrativo, insieme all'Assemblea e al Consiglio, delle Province turche. È nominato dal Governo centrale.

principali organizzazioni non governative con esperienza nel campo della migrazione possono visitare i centri di rimozione con l'autorizzazione della Direzione generale (art. 59).

Gli stranieri nei centri vengono accompagnati ai valichi di confine da unità delle Forze dell'ordine. Gli stranieri che vengono espulsi direttamente, senza cioè che sia necessario portarli prima ai centri, sono condotti ai valichi di frontiera dalle autorità di polizia, sotto il coordinamento dell'organizzazione provinciale della Direzione generale. Le spese di viaggio sono a carico degli stranieri interessati. Qualora ciò non sia possibile, la parte mancante o totale è a carico del bilancio della Direzione generale, ma se le spese non sono rimborsate, allo straniero non è consentito di rientrare in Turchia. La Direzione generale, nel procedimento di espulsione, può collaborare con organizzazioni internazionali, con l'autorità del Paese interessato e con le organizzazioni non governative. I passaporti, o altri documenti degli stranieri, devono essere trattenuti fino all'espulsione (art. 60).

La Turchia ha peraltro firmato **Accordi di Riammissione** con diversi Paesi, tra cui Grecia, Siria, Romania, Kirghizistan, Ucraina, nonché con l'Unione europea nel dicembre 2013.

Date le dimensioni dell'immigrazione illegale, le soluzioni oltrepassano i mezzi del singolo Paese⁴³ e richiedono anche la condivisione delle responsabilità dei confini a livello internazionale. La Turchia lamenta peraltro i pesanti carichi finanziari necessari per assicurare, attraverso varie istituzioni e organizzazioni, l'assistenza umanitaria (ricovero, cibo, cure mediche) come anche le spese di rimpatrio per un numero elevato di emigranti clandestini⁴⁴.

⁴³ La Turchia ha ratificato il 18 marzo 2003 la Convenzione ONU contro la Criminalità organizzata transfrontaliera ed i suoi Protocolli addizionali contro il contrabbando di immigrati per terra, mare o aria e contro la tratta di donne e bambini. La Turchia ha inoltre assunto nel gennaio 2006 la presidenza del "Processo di Budapest", un *forum* di cooperazione e dialogo intergovernativo non ufficiale che coinvolge i governi di 50 Paesi e 10 organizzazioni internazionali, per prevenire l'immigrazione clandestina. Nel luglio 2014 la Turchia ha assunto la Presidenza del [*Global Forum for Migration and Development*](#) (GFMD).

⁴⁴ La Turchia ha tollerato per molti anni il passaggio del flusso migratorio sul suo territorio nazionale senza porre grossi argini proprio nella consapevolezza che il flusso aveva come destinazione l'Europa e non era, tra l'altro, il caso di fermarlo per non doverne sopportare i conseguenti carichi finanziari.

Nell'ambito dei negoziati con la UE la Turchia ha adottato nel 2006 un **Piano d'azione nazionale sulla realizzazione della Strategia di gestione integrata dei confini**⁴⁵, che può essere considerato un passo avanti in linea con il processo di adesione alla UE. Era tuttavia ancora necessario il rafforzamento delle capacità amministrative per assicurare l'armonizzazione delle strutture e della legislazione turca all'*acquis* europeo. Una *Task Force*⁴⁶ ha portato avanti il **Piano d'azione nazionale per l'adozione dell'*acquis* della UE nei settori dell'asilo e dell'immigrazione (NPAA)**, adottato nel 2005, che definisce in modo dettagliato tutte le riforme legislative e istituzionali⁴⁷ che la Turchia deve promuovere per conformarsi alle politiche europee in materia, ma che ha anche indicato ciò di cui la Turchia aveva bisogno in termini finanziari per la formazione del personale e della polizia. Alcune delle previsioni indicate nel NPAA sono poi confluite nella citata legge del 2013.

La legge n. 6458 del 2013 disciplina il **soggiorno** sul territorio turco, prevedendo che gli stranieri, indipendentemente dall'obbligo di ottenere o meno un visto, non possano soggiornare più di **90 giorni di seguito su un periodo di 180 giorni** (art. 11)⁴⁸. Agli stranieri che ne sono sprovvisti, i visti possono essere rilasciati eccezionalmente ai valichi di frontiera, a condizione che essi siano in grado di provare che lasceranno la Turchia nel corso del periodo di durata del visto (art. 13)⁴⁹.

L'art. 30 della legge enumera i tipi di permesso di soggiorno:

- a) permesso di soggiorno di breve durata;
- b) permesso di soggiorno a titolo familiare;
- c) permesso di soggiorno degli studenti;
- d) permesso di soggiorno a lungo termine;

⁴⁵ Il Piano nazionale costituisce il risultato di un *twinning project*, portato a termine con la collaborazione del consorzio di Francia e Regno Unito e approvato dal Primo Ministro turco il 27 marzo 2006.

⁴⁶ La *Task Force*, creata nel 2004, riunisce i funzionari dei diversi Ministeri coinvolti e le organizzazioni collegate ai vari aspetti dell'asilo e dell'immigrazione.

⁴⁷ Il Piano d'azione include anche lo sviluppo di progetti complementari che integrino le strutture amministrative e le infrastrutture fisiche relative al sistema turco di asilo, emigrazione e immigrazione per armonizzarle con l'*acquis* e le politiche della UE.

⁴⁸ Dal 2004 il limite era fissato ugualmente a 90 giorni, senza precisare tuttavia la durata nel lungo periodo.

⁴⁹ In precedenza il rilascio dei visti alla frontiera costituiva una pratica corrente.

- e) permesso di soggiorno umanitario;
- f) permesso di soggiorno alle vittime della tratta di esseri umani.

3. Status di rifugiato, procedure di asilo e altre forme di protezione

La Turchia è un'area **soprattutto di transito e di asilo temporaneo** per migranti provenienti da altri Stati, ma essa stessa conosce un fenomeno abbastanza ampio di **rifugiati** che lasciano il Paese⁵⁰.

Il Governo turco, al momento della firma della Convenzione ONU del 1951 sullo Status dei Rifugiati, ha imposto una **limitazione geografica e temporale** agli obblighi derivanti dalla Convenzione. Di conseguenza il Governo turco permetteva inizialmente l'accesso alle procedure per l'asilo soltanto a rifugiati "europei"⁵¹ e ai richiedenti asilo sfuggiti ad eventi in patria prima del 1° gennaio 1951.

La limitazione temporale è stata rimossa dopo la firma del Protocollo del 1967, ma quella geografica è rimasta in vigore e, secondo il Piano d'azione nazionale, doveva decadere⁵² a condizione che fossero adottate le previste misure legislative e istituzionali per l'asilo e fosse operativa la condivisione degli oneri con l'Unione europea. Si tenga peraltro presente che la Turchia non aveva una normativa sull'asilo fino al 1994, quando fu adottato un regolamento in materia. Il **Piano nazionale per l'asilo e l'immigrazione** del 2005 ha previsto, in particolare, l'adozione di due leggi, una sui cittadini stranieri e una sull'asilo entro il 2012. Tale normativa doveva prevedere le procedure relative a diverse situazioni, tra cui la "protezione sussidiaria" ed i "permessi di residenza basati su ragioni umanitarie". La Turchia ha sostanzialmente rispettato questo obbligo

⁵⁰ Tra i motivi che hanno indotto un fenomeno migratorio di rifugiati verso altri Paesi vi è anche il conflitto interno dovuto alle ostilità tra l'esercito turco e il Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK), in particolare tra il 1984 e il 1999.

⁵¹ I richiedenti asilo "europei" sono, per il Governo turco, le persone di provenienza dai Paesi membri del Consiglio d'Europa.

⁵² Tra le condizioni per l'adesione alla UE, l'Europa ha chiesto alla Turchia di sopprimere la clausola della limitazione geografica e diventare un Paese di asilo. Si veda anche la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui [Progressi compiuti dalla Turchia per soddisfare i requisiti della tabella di marcia per un regime di esenzione dal visto](#) (ottobre 2014).

approvando la già citata legge n. 6458 del 2013, la cui parte seconda (artt. 5-60) concerne gli “stranieri”, mentre la parte terza (artt. 61-95) disciplina la “protezione internazionale”. La nuova legge non ha tuttavia eliminato del tutto il criterio della limitazione geografica.

Relativamente alla condizione di **rifugiato**, l’art. 61 della legge del 2013 garantisce tale condizione (dopo la relativa procedura di determinazione) a colui il quale, ad esito di eventi verificatisi nei paesi europei⁵³ e nutrendo il fondato timore di essere perseguitato per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche, si trovi al di fuori del proprio paese di cittadinanza e non possa o non intenda avvalersi della protezione del suo paese; il medesimo status è garantito a chi, non possedendo alcuna nazionalità e essendo al di fuori del paese di residenza in conseguenza di tali eventi, non può o non vuole farvi ritorno.

L’art. 62 assicura invece la condizione di “**rifugiato condizionale**” (*conditional refugee*) – sempre dopo la relativa procedura di determinazione – a coloro che si trovano nelle condizioni sopra descritte, ma che provengono da paesi extraeuropei. Tali “rifugiati condizionali” sono autorizzati a soggiornare temporaneamente in Turchia, fino a quando non siano sistemati in un Paese terzo.

L’art 63 definisce la **protezione sussidiaria**. A uno straniero o a un apolide che non sia stato qualificato come rifugiato o rifugiato condizionale dopo le procedure di determinazione dello status, viene garantita una protezione sussidiaria nel caso in cui questi tornasse nel paese di origine o di residenza e potrebbe:

- a) essere condannato a morte o ricevere una sentenza di morte;
- b) essere esposto a torture, pene o trattamenti inumani o degradanti;
- c) essere esposto a seria minaccia per sé stesso a causa di indiscriminata violenza in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

L’art. 64 enumera le cause di **esclusione della protezione internazionale**:

⁵³ Per la legge del 2013 i paesi europei sono quelli del Consiglio d’Europa ovvero altri Paesi individuati dal Consiglio dei Ministri.

- a) se il soggetto riceve protezione o assistenza da altre organizzazioni o organi delle Nazioni Unite, ad eccezione dell'UNHCR;
- b) se da parte delle autorità competenti del paese di residenza gli vengono riconosciuti i diritti e i doveri dei cittadini di quel paese;
- c) se vi è un serio motivo di sospettare che sia colpevole dei reati di cui al paragrafo 1 dell'articolo 1 della Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951 (crimine contro la pace, crimine di guerra o crimine contro l'umanità; crimine grave di diritto comune fuori del Paese ospitante prima di essere ammesso come rifugiato; atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite).

L'art. 46 concerne il **permesso di soggiorno umanitario**. Previa approvazione da parte del Ministro dell'Interno, un permesso di soggiorno umanitario può essere rilasciato per un periodo massimo di **un anno**, (con possibile rinnovo concesso dai Governatorati), e senza richiedere le condizioni previste per altri tipi di permessi di soggiorno, nei seguenti casi:

- a) quando si tratta degli interessi superiori del bambino;
- b) quando, nonostante sia stata adottata la decisione di espulsione o di divieto di ingresso in Turchia, non sia possibile allontanare lo straniero dalla Turchia o qualora la sua partenza risulti irragionevole o impossibile;
- c) in assenza di un provvedimento di espulsione per lo straniero;
- d) in presenza di un ricorso giudiziario nei confronti delle operazioni effettuate;
- e) durante le operazioni di espulsione del richiedente verso il paese di primo asilo o un paese terzo sicuro;
- f) per lo straniero che dovrebbe essere autorizzato a entrare e rimanere in Turchia, per motivi di emergenza o per la tutela di interessi nazionali o per motivi di ordine pubblico e di sicurezza, in assenza della possibilità di richiedere uno degli altri permessi di soggiorno, a causa di situazioni che rappresentano un ostacolo per ottenere un permesso di soggiorno;
- g) in circostanze eccezionali.

Secondo il regolamento sull'asilo n. 6169 del 1994, solo i richiedenti asilo "europei" avevano il diritto di richiedere lo status di rifugiati mentre i

rifugiati “non europei” potevano accedere solo a una forma di richiesta di asilo temporanea. In ogni caso pochi “europei” chiedono asilo in Turchia e la prassi governativa è sempre stata quella di trattarli da “ospiti” piuttosto che riconoscere loro lo status di rifugiato.

La legge del 2013 regola inoltre le **procedure generali per la protezione internazionale**. In particolare, le **domande** di protezione internazionale devono essere presentate di persona ai Governatorati. Nel caso di domande presentate alle Forze dell’ordine del paese o dei valichi di frontiera, queste vengono trasmesse immediatamente ai Governatorati. Ogni persona straniera o apolide può presentare una domanda a proprio nome. Il richiedente può presentare domanda con le stesse motivazioni a nome dei membri della famiglia che sono arrivati insieme a lui. Nei confronti dei richiedenti la protezione internazionale ai Governatori, entro un termine ragionevole e a condizione di spiegare le ragioni dell’ingresso o del soggiorno clandestino, non deve essere intrapresa un’azione penale per aver violato i termini di ingresso legale in Turchia o per non aver soggiornato legalmente in Turchia. Le domande di protezione internazionale delle persone private della libertà sono immediatamente notificate al Governatore. Il ricevimento e la valutazione delle domande non escludono tuttavia l’applicazione di procedimenti giudiziari o amministrativi oppure di altre misure e sanzioni (art. 65).

Ai **minori non accompagnati** che richiedono la protezione internazionale, si applicano le seguenti disposizioni:

- a) tenere in considerazione gli interessi superiori del bambino è essenziale per tutti gli atti relativi ai minori non accompagnati;
- b) il Ministro della Famiglia e delle Politiche sociali sistema i minori non accompagnati in alloggi adeguati, affidandoli alle cure di parenti adulti (oppure di una famiglia affidataria) e tenendo conto del parere dei minori;
- c) coloro che hanno raggiunto l’età di sedici anni possono essere ospitati nei centri di accoglienza in cui vi siano condizioni adeguate;
- d) per quanto possibile, i fratelli sono sistemati insieme, tenendo conto degli interessi dei bambini, dell’età e del livello di maturità (art. 66).

A coloro che hanno **necessità speciali** viene data una priorità. Alle vittime di torture, violenza sessuale o di altre forme gravi di violenza

psicologica, fisica o sessuale è garantito un trattamento adeguato per eliminare i danni provocati da tali atti (art. 67).

I richiedenti asilo non possono essere sottoposti a detenzione amministrativa solo perché hanno presentato domanda di protezione internazionale e, dunque, coloro che sono trattenuti nei centri rappresentano una procedura eccezionale. Il richiedente può essere sottoposto a detenzione amministrativa solo nei casi seguenti:

- a) allo scopo di determinare l'identità o la cittadinanza, nel caso vi siano seri dubbi circa l'accuratezza delle informazioni fornite;
- b) al fine di trattenere il richiedente poiché è entrato nel Paese dai valichi di frontiera con modalità non conformi alla normativa;
- c) qualora non sia possibile individuare gli elementi fondamentali della domanda di protezione, senza ricorrere alla detenzione amministrativa;
- d) se la persona costituisce una minaccia per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.

La necessità della detenzione amministrativa viene esaminata caso per caso e in particolare, prima di una simile decisione, occorre valutare se siano sufficienti l'obbligo della residenza e l'obbligo della notifica. Il Governatorato può comunque disporre provvedimenti diversi dalla detenzione amministrativa. Il provvedimento di detenzione amministrativa, inclusi i motivi per la detenzione e la durata, vengono notificati per iscritto alla persona interessata o al rappresentante legale o all'avvocato. Se la persona in detenzione amministrativa non è rappresentata da un avvocato, la persona o il suo rappresentante legale vengono informati sulle conseguenze della decisione e sulle procedure di ricorso.

La durata della **detenzione amministrativa** del richiedente non può superare i **30 giorni**. Le procedure relative alle persone in detenzione amministrativa si completano nel più breve tempo possibile. La detenzione cessa immediatamente nel momento in cui vengono meno le condizioni che l'hanno determinata. In ogni fase della detenzione può essere adottata, da parte dell'autorità competente, la decisione in merito a misure quale l'obbligo di residenza o altri provvedimenti, mettendo così fine alla condizione di detenzione.

La persona in detenzione amministrativa, o il suo rappresentante legale o avvocato, **può ricorrere al giudice penale contro la decisione adottata**. Il ricorso non interrompe la detenzione amministrativa. Se il ricorso è presentato all'amministrazione, deve essere immediatamente trasmesso al giudice penale competente, che conclude l'indagine entro cinque giorni. La decisione del giudice penale è definitiva. La persona in detenzione amministrativa, o il suo rappresentante legale o avvocato, possono ricorrere al giudice penale, sostenendo che le condizioni della detenzione non sussistono più o sono cambiate. La persona in detenzione può ricevere visite. Alla persona in detenzione amministrativa viene garantita la possibilità di incontrare un rappresentante legale, un avvocato, un pubblico notaio ed i funzionari dell'UNHCR (art. 68).

Le domande di protezione internazionale vengono registrate dai Governatori. Il richiedente, durante il processo di registrazione, deve notificare alle autorità competenti le corrette informazioni relative all'identità e, se possibile, fornire documenti di viaggio che la comprovino. Al fine di garantire l'adempimento di tale obbligo, il richiedente e i suoi beni possono essere controllati. In assenza di un documento sull'identità del richiedente, durante il processo di registrazione vengono utilizzate informazioni ottenute con ricerche e confronti con le informazioni fornite. Nell'impossibilità di ottenere le informazioni sull'identità, fanno fede le dichiarazioni del richiedente. Durante la registrazione sono raccolte informazioni relative alle ragioni per le quali la persona ha lasciato il suo Paese di origine o di residenza, gli avvenimenti accaduti dopo aver lasciato il suo Paese e che sono alla base della domanda, le modalità ed i percorsi di ingresso in Turchia e, nel caso abbia in precedenza già presentato una domanda di protezione internazionale presso altro Paese, possono essere chiesti le informazioni e i documenti relativi. Il richiedente per cui esista il sospetto che rappresenti una minaccia per la salute pubblica è sottoposto a controlli sanitari. Durante il processo di registrazione viene rilasciato un documento valido per trenta giorni che contiene le generalità e indica che il soggetto ha presentato una domanda di protezione internazionale. Il documento di registrazione, se necessario, può essere esteso per un periodo di altri trenta giorni. Esso consente al richiedente di rimanere in Turchia (art. 69).

In Turchia, prima della legge del 2013, esistevano di fatto **due procedure per l'asilo**: una con lo Stato turco e l'altra con l'UNHCR. Ufficialmente, infatti, il Governo turco, non accettando i rifugiati provenienti da paesi non europei, non consentiva a coloro che facevano richiesta all'UNHCR di risiedere legalmente sul suolo turco durante il periodo della procedura, ma, al tempo stesso, richiedeva la registrazione anche presso le autorità turche e l'avvio di una procedura parallela⁵⁴.

L'UNHCR⁵⁵ riceveva le richieste per il riconoscimento dello status di rifugiato dai richiedenti "non europei" e trovava una nuova sistemazione in paesi terzi ai rifugiati. In ogni caso, anche dopo l'approvazione della legge l'UNHCR ha continuato ad offrire il proprio aiuto, reso necessario dalla presenza in Turchia nel 2013 di 293.000 rifugiati provenienti dalla Siria e di quasi 35.000 richiedenti asilo da Afghanistan, Iraq, Iran e Somalia⁵⁶. Secondo dati del 2015⁵⁷, l'UNHCR assiste in Turchia circa 90.000 richiedenti asilo, provenienti in gran parte da Iran, Iraq e Afghanistan.

La situazione prodottasi con la guerra civile in Siria⁵⁸, con il conseguente aumento di rifugiati, ha in effetti spinto la Turchia all'adozione nell'ottobre 2014 di una **normativa sulla protezione temporanea** (*Temporary Protection Regulation, TPR*), per far fronte alla nuova emergenza. L'art. 1 del TPR formalizza una protezione temporanea per gli arrivi, a partire dal 28 aprile 2011, di siriani, palestinesi e apolidi provenienti dalla Siria. In pratica vige attualmente un "doppio sistema di protezione", il primo fondato sulla legge del 2013, il secondo sulla normativa del 2014, limitato alla situazione eccezionale prodottasi in Siria.

Lo spostamento verso paesi terzi continua ad essere la sola soluzione di lungo periodo per i rifugiati "non europei" in Turchia.

⁵⁴ Secondo il regolamento del 1994 ai richiedenti asilo potevano essere accordate possibilità di lavoro o studio. Al richiedente asilo veniva assegnato il domicilio in una determinata città (di solito, città satelliti come Yozgat, Kastamonu, Van) da cui non poteva uscire senza permesso.

⁵⁵ L'UNHCR ha uffici in Turchia ad Ankara e Van.

⁵⁶ Si veda UNHCR, Briefing Notes, [UNHCR Welcomes Turkey's New Law on Asylum](#) (aprile 2013).

⁵⁷ UNCHR, [2015 UNHCR Country Operations Profile – Turkey](#).

⁵⁸ La guerra civile siriana, scoppiata nel 2011 tra le forze governative e quelle dell'opposizione, ha prodotto, tra le varie conseguenze, un flusso di circa 6.500.000 di siriani sfollati all'interno del Paese e 4.000.000 di persone fuggite in altri paesi, tra cui Turchia, Libano, Giordania e Iraq.

4. I controlli ai confini

Il Governo turco ha dedicato negli ultimi anni particolare attenzione a rafforzare i confini esterni e a migliorarne le strutture e i controlli, in accordo anche con i Paesi limitrofi.

Una *Task Force* ha lavorato all'attuazione del **Piano d'azione nazionale sulla realizzazione della Strategia di gestione integrata dei confini.**

Secondo Frontex (Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea), il **confine tra Grecia e Turchia** è diventato il **principale punto di entrata degli emigranti nell'Unione europea**⁵⁹.

Il confine marittimo continua ad essere oggetto di tensione tra i due Paesi. Il confine terrestre è segnato dal fiume Evros, lungo 80 chilometri, e da una striscia di terra lunga 12 chilometri, sulla quale sono disseminate mine mai bonificate risalenti al conflitto turco-cipriota del 1974.

Al confine sono frequenti le prassi, in uso presso la polizia greca e quella turca, del c.d. "ping pong" (respingimenti immediati via terra o via mare, senza alcuna procedura legale, operati dai greci nei confronti di coloro che varcano illegalmente la frontiera) e delle deportazioni, rientranti sia nell'ambito di pratiche illegali⁶⁰, sia nell'ambito dell'**accordo di riammissione tra Grecia e Turchia**. Al di là delle reciproche contrapposizioni, i due Paesi hanno intensificato una "collaborazione bilaterale sistematica"⁶¹ nel perseguimento dello stesso obiettivo, dettato anche dall'Unione europea, di combattere l'immigrazione irregolare.

⁵⁹ Secondo Frontex, il 90% delle entrate di immigrati illegali in Europa passa attraverso la Grecia. ANSA Med, *EU Commissioner at Greece-Turkey border tomorrow* (4 novembre 2010). Tra le missioni chiave di Frontex, si segnala la missione SATURN, nei Balcani orientali, tra Albania, Macedonia e Grecia e più a est lungo la frontiera terrestre tra Turchia, Grecia e Bulgaria. L'Agenzia europea prevede un sistema permanente di pattugliamenti congiunti delle frontiere esterne dell'Unione europea, marittime, aeroportuali e terrestri con mezzi militari e con sistemi elettronici di sorveglianza, nonché voli charter per i rimpatri che facciano scalo nei vari Stati membri (*FortressEurope, Pattuglie, Rabbit e voli charter. I piani di Frontex per il 2009*, 30 aprile 2009).

⁶⁰ Si veda anche [Amnesty International: la Grecia respinge migranti e rifugiati in Turchia, mettendo a rischio le loro vite](#) (luglio 2013), e il rapporto "*Frontiera Europa: violazioni dei diritti umani al confine della Grecia con la Turchia*", scaricabile dalla stessa pagina.

⁶¹ ANSA-Med, *Grecia-Turchia, azione comune contro clandestini* (22 ottobre 2010).

Un **accordo** tra i due Paesi è stato firmato il 14 maggio **2010** per il rinvio in Turchia degli immigrati irregolari che arrivano sulle coste greche. L'accordo prevede un'applicazione del protocollo di riammissione (2003) più efficiente che in passato. La Turchia si è impegnata ad accettare almeno 1.000 richieste di riammissione all'anno e a designare un porto dove aprire un posto di confine per la riammissione degli immigrati clandestini.

Dopo lunghi negoziati, durati circa sette anni, per la conclusione di un **accordo di riammissione tra la UE e la Turchia**, l'intesa è stata firmata il 16 dicembre 2013. Esso prevede che sia gli immigrati clandestini di cittadinanza turca, sia quelli provenienti da paesi terzi ed entrati illegalmente nell'Unione attraverso la frontiera turca siano riaccettati dalla Turchia nel suo territorio, qualora siano espulsi dalla UE. Secondo quanto previsto dall'accordo, la Turchia riceve un sostegno tecnico e finanziario dalla UE per la polizia di frontiera e per installare apparecchiature di sorveglianza ai confini con Grecia, Siria, Iran e Iraq.

La Commissione europea ha fatto continue pressioni sul Governo turco affinché firmi **accordi di riammissione "a monte"** con i paesi di origine o con i paesi attraverso i quali gli emigranti transitano. È stata inoltre pianificata la costruzione di "centri amministrativi di accoglienza e detenzione" per i richiedenti asilo e la costruzione di due centri per il rimpatrio interamente finanziati dalla UE, vicino ai confini con Grecia e Bulgaria⁶².

Per quanto riguarda i controlli nelle acque del Mediterraneo, l'Agenzia europea Frontex dal 2006 coordina e attua, nell'ambito della missione di cooperazione intergovernativa "Poseidon", pattugliamenti anti-immigrazione nelle acque territoriali dei Paesi di transito, tra i quali la Turchia⁶³.

Il 25 maggio **2015** i **Ministri degli Interni di Bulgaria, Grecia e Turchia** hanno firmato a Sofia un accordo trilaterale per contrastare

⁶² La costruzione dei centri fa parte di un progetto della UE, finanziato dal Regno Unito per l'ammontare di 1.200.000 euro, con l'obiettivo dichiarato di obbligare Turchia e Grecia a lavorare fianco a fianco (Hurriyet DailyNews, [Turkey, Greece join EU project to share illegal migration burden](#), 12 marzo 2010).

⁶³ Sulla strategia di Frontex nel Mediterraneo meridionale si segnala: Welcome to Europe.lt, [Frontex in the Aegean](#) (luglio 2010).

l'immigrazione clandestina⁶⁴. L'accordo prevede la creazione di un centro comune d'informazione e un controllo congiunto presso i punti di confine più a rischio. Lo scambio di informazioni è gestito dalla polizia e dai funzionari doganali dei tre Paesi e la sorveglianza dei confini sarà rafforzata al fine di affrontare non l'immigrazione clandestina, ma anche l'individuazione di organizzazioni criminali dedite al contrabbando di droga, armi e persone.

Il fenomeno migratorio si realizza maggiormente da parte della Grecia via mare, mentre per la Bulgaria riguarda principalmente il passaggio dei clandestini via terra dalla Turchia. La Turchia registra un considerevole aumento dei flussi migratori clandestini, soprattutto persone che fuggono a piedi dai conflitti in Iraq, Siria e Afghanistan. Tale fenomeno pone la Bulgaria e la Grecia nella condizione di dover affrontare conseguentemente il medesimo pericolo. Il Governo bulgaro ha costruito una recinzione di 30 chilometri al confine con la Turchia al fine di arginare il flusso di immigrati che attraversano il proprio territorio per approdare poi in altri paesi europei.

5. Dati statistici

Secondo [i dati dell'UNHCR](#), al dicembre 2014 vi erano in Turchia **1.587.374 rifugiati** e **106.378 richiedenti asilo**. Nel 2015 il numero dei rifugiati dovrebbe aumentare a 1.900.000 persone circa, di cui 1.700.000 siriani.

Nel 2013 la Turchia ha ricevuto 46.621 richieste di protezione internazionale, emettendo 14.160 decisioni in merito e rigettando 1.556 richieste. Nel 2014 le richieste sono state 34.112⁶⁵.

⁶⁴ Durante il 2014 più di 11.000 immigrati sono entrati clandestinamente in Bulgaria e nel corso del primo trimestre del 2015 quasi 3.000 clandestini sono stati arrestati al confine tra la Bulgaria e la Turchia (Cfr. Carlo Santi, [Grecia, Bulgaria e Turchia unite per far fronte all'immigrazione clandestina](#), *Blastingnews*, 26 maggio 2015).

⁶⁵ Cfr. AIDA (*Asylum Information Database*), [Asylum Information Database. Country Report Turkey](#) (maggio 2015).