CAMERA DEI DEPUTATI N. 872-A

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(RAPPORTI CON L'ESTERO, COMPRESI GLI ECONOMICI - COLONIE)

(RELATORE **MONTINI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 7 maggio 1954 (*Stampato n. 348*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(PELLA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(AZARA)

COL MINISTRO DELL'INTERNO
(FANFANI)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA E COMMERCIO
(MALVESTITI)

COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(RUBINACCI)

COL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(SEGNI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(VANONI)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(GAVA)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera l'11 maggio 1954

Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951

Presentata alla Presidenza il 24 giugno 1954

ONOREVOLI COLLEGHI ! — A chi, sotto la spinta di eccessi bellici o politici, affronta l'esodo dalla propria terra per salvare solo la vita e la libertà, difficilissime si presentano le condizioni di esistenza in qualunque Paese ove pur sia concesso trovare un umano rifugio. E in ogni tempo l'ospitalità e il diritto di asilo più o meno largamente accordati, pre-

sero anche forme di generose iniziative assistenziali per le masse di infelici che ricorrevano alla immediata o duratura protezione di Paesi di rifugio.

Ma il problema dei rifugiati specialmente dopo le ultime due guerre ha assunto un carattere internazionale, ossia esso non si è più limitato ad essere un fatto interno del Paese primo ospitante, ma è divenuto nel fatto e nel diritto un rapporto internazionale. Se si vogliono trovare le lontane origini della Convenzione che oggi viene proposta alla vostra ratifica, bisogna risalire nella nostra epoca, all'attività intrapresa dalla Società delle Nazioni sotto il generoso impulso della cosiddetta « Opera Nansen ».

Infatti già fin dal 1921 la Società delle Nazioni dava vita ad un Alto Commissariato per i rifugiati convalidando così l'iniziativa del generoso esploratore norvegese per cui per la prima volta i rifugiati venivano a godere di un inizio di statuto legale usufruendo del famoso « passaporto Nansen ».

A tale azione veniva associato l'Ufficio internazionale del lavoro e si convocò all'uopo una conferenza fra Governi per studiare le condizioni di una protezione legale per i rifugiati sotto vari aspetti fra cui quello formalmente più universale della carta di identità con valore legale che era appunto il detto passaporto. Fra le due guerre l'azione per i rifugiati continuò a far capo all'Ufficio internazionale del lavoro. Frattanto il fenomeno dei primi rifugiati russi che aveva dato origine alle indicate provvidenze, si veniva esaurendo; ben presto però intervenivano le persecuzioni naziste, ed il fenomeno riprendeva la propria virulenza fino al momento in cui nell'acme dell'ultima guerra esso apparve in tutta la sua tragica grandezza. Ma in questo momento il bisogno dei rifugiati si confuse con tutte le altre piaghe che colpirono in genere le popolazioni vessate dalla guerra ed esso non si presentò se non come un settore del vastissimo campo di distruzioni e di bisogni rimasto a segnare il triste esito dell'immane conflitto.

Fu di fronte a tanta generale rovina che le Nazioni Unite decisero di dar vita ad un organismo generale, fornito di mezzi e di persone, che coprisse in qualche modo tutte le immediate necessità: l'U. N. R. R. A. infatti, nata da una tale visione umanitaria, ebbe, fra i numerosi suoi compiti, anche quello di una prima assistenza ai profughi ed ai rifugiati. Ben presto però il tema dell'esistenza legale dei rifugiati tornò a mostrarsi nelle sue particolari esigenze. Dalla stessa direzione dell'U. N. R. R. A. si prese contatto con quanto era rimasto vivo della prima organizzazione in favore dei rifugiati, e si diede luogo alla creazione di una nuova istituzione: l'*Organizzazione internazionale dei rifugiati*, universalmente conosciuta sotto la sigla I. R. O., che fu investita in pieno del problema, con una certa quantità di mezzi finanziari, per l'assistenza diretta ai rifugiati stessi.

La quantità dei mezzi limitavano però la durata stessa dell'organismo, che avrebbe dovuto concludere la propria attività entro il 30 giugno 1950. Ma l'I. R. O. non limitò i propri compiti al campo assistenziale, e si investì ben presto del sostanziale problema della esistenza legale del rifugiato. Questo infatti non poteva rimanere l'ospite occasionale del Paese di rifugio, né il semplice assistito di una istituzione benefica. Esclusa la possibilità di rientrare nella patria di origine, per il permanere delle cause morali e politiche onde erano stati colpiti, i rifugiati abbisognavano di un regolamento di vita, di una sistemazione, che li riconoscesse appunto in una specie di « stato civile » conforme alle primordiali esigenze civili ed al perdurare della loro residenza in una determinata Nazione.

Ma le trafile istituzionali della loro tutela non erano peranco compiute. La durata dell'I. R. O. fu successivamente prorogata fino al 31 marzo 1951 e prima del suo termine si creava l'Alto Commissariato dei rifugiati, il quale così veniva a prendere l'antico nome della precedente istituzione creata dalla Società delle Nazioni nel 1921. Il nostro Paese ha dato la propria adesione all'opera di tale Commissariato ed un disegno di legge (n. 294), che è proposto alla approvazione della Camera, tende a regolare i rapporti fra il Governo italiano e l'Alto Commissariato per i rifugiati, per un'assistenza giuridica, quasi come un consolato loro proprio, ai rifugiati.

Gli adattamenti istituzionali, di cui diamo solo un cenno e che sembrano complessi nel loro lato formale, erano invece quanto mai semplici nel loro lato concreto. E cioè i mezzi finanziari per l'assistenza materiale ai rifugiati venivano man mano consumandosi, e i rifugiati stessi trovavano in genere un certo assorbimento nella vita delle popolazioni di asilo, ma permaneva il grande quesito giuridico della loro qualifica civile.

Per vero quando il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite fino dal 1949 pose all'ordine del giorno della sua nona sessione il problema dei rifugiati si prospettò la necessità di affrontare la questione nella sua essenza. E all'infuori di quanto era stato disposto sul piano assistenziale previde che

il compito principale del futuro organismo per i rifugiati avrebbe dovuto esser quello di dare loro, sotto l'egida delle Nazioni Unite, una protezione di carattere internazionale.

A tale organismo, al quale come abbiamo detto si giunse per varie tappe, si dovevano collegare pure le Nazioni, come la nostra, che non fanno parte delle Nazioni Unite, ma che hanno interesse al problema. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella sua riunione del 14 novembre 1950 decise di far studiare nello spirito sopraddetto la questione, in una qualificata riunione.

Da ciò finalmente l'origine storica e morale della Conferenza di Ginevra che si concluse con la Convenzione oggi sottoposta alla ratifica del nostro Parlamento.

* * *

La Conferenza ebbe luogo a Ginevra dal 2 al 25 luglio 1951. Ad essa parteciparono rappresentanti di 26 Stati, fra cui il nostro. Parteciparono inoltre, quali osservatori, i rappresentanti dei Governi di Cuba e dell'Iran e inoltre la Conferenza fu completata dalla presenza delle rappresentanze delle Organizzazioni internazionali del lavoro, dalla rappresentanza del Consiglio di Europa e dai rappresentanti di varie organizzazioni che fruiscono del riconoscimento di uno statuto consultivo presso il Consiglio economico sociale delle Nazioni Unite.

La conferenza prese per base di lavoro un *Progetto* di Convenzione relativo allo statuto dei rifugiati preparato da un Comitato speciale di competenti e di esperti, progetto che era stato già esaminato ed approvato dallo stesso Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite.

La Convenzione si compone di un atto proprio della conferenza, di un preambolo e di 46 articoli.

Sono annessi alla Convenzione alcuni paragrafi esplicativi sul « documento di viaggio » e un modello del documento stesso.

Conformemente al suo articolo 43 la Convenzione è entrata in vigore nel 90° giorno seguente alla data di deposito del sesto strumento di ratifica.

Pochi giorni dopo il termine dei lavori, cioé il 28 luglio 1951, la Convenzione era firmata da oltre 14 Stati. Venne firmata dall'Italia il 27 luglio 1952.

* * *

Contenuto della Convenzione. — La Convenzione ha per oggetto specifico lo « statuto dei rifugiati ».

Dapprima la Conferenza di Ginevra si era proposta di trattare anche le condizioni di esistenza legale degli apolidi, ma avendo constatato che tale argomento esigeva ancora uno studio più profondito di quello che non fosse conferito nell'ordine del giorno della Conferenza, l'argomento venne rinviato ad altra epoca.

Differenze materiali e giuridiche esistono inoltre fra le condizioni dei profughi e quelle propriamente dei rifugiati. La ragione giuridica e la prassi si sono incaricate di attuare questa distinzione che è radicata nella natura stessa dei motivi per i quali il rifugiato assurge ad una qualifica sua propria.

Sostanzialmente i diritti del rifugiato come quelli dell'apolide, come quelli del profugo si fondano sul principio che gli esseri umani senza distinzione debbono poter fruire dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Ma per quanto riguarda la definizione di rifugiato l'aspetto internazionale della questione si è concretato in taluni elementi che conferiscono al termine di rifugiato una propria definizione.

Per l'articolo 1 della Convenzione si definisce « rifugiato » chiunque è stato considerato tale in applicazione di tutti gli accordi e convenzioni che vanno dal maggio 1926 fino alla costituzione della Organizzazione internazionale dei rifugiati. Inoltre è da considerarsi « rifugiato » chiunque a seguito di avvenimenti verificatisi prima del 1° gennaio 1951 è costretto a trovarsi fuori dal Paese di propria nazionalità e che non può per motivi risalenti a tali avvenimenti farvi ritorno.

In relazione alla data del 1° gennaio 1951 è stabilito che al momento della firma della ratifica e della adesione ciascuno degli Stati contraenti dovrà fare una dichiarazione specificando se la dizione « avvenimenti verificatisi prima del 1° gennaio 1951 » debba comprendere gli avvenimenti verificatisi in Europa, oppure gli avvenimenti verificatisi in Europa e altrove. L'Italia firmando la Convenzione il 23 luglio 1952 si è attenuta alla dichiarazione restrittiva, intendendo cioé di riferirsi agli avvenimenti riguardanti l'Europa.

L'articolo 1 enumera anche i vari casi in cui le persone rifugiate non avranno diritto alla applicazione della Convenzione. In genere la Convenzione non si applica alle persone che ricevono aiuti o protezione da organi delle Nazioni Unite diverse dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati; né a quelle persone le quali nei paesi dove ri-

siedono godono degli stessi diritti dei loro cittadini.

La Convenzione inoltre non si applica alle persone nei cui riguardi si hanno seri motivi di ritenere che:

a) abbiano commesso delitti verso la pace, delitti di guerra o contro l'umanità, quali sono definiti negli strumenti internazionali;

b) abbiano commesso un delitto grave di ordine non politico fuori del paese d'asilo prima del riconoscimento della posizione di rifugiato in questo paese;

c) si siano rese responsabili di atti contrari agli scopi ed ai principi delle Nazioni Unite.

Per l'articolo 2 e seguenti si stabilisce che il rifugiato mentre deve sottostare ai doveri dello Stato nel quale si trova usufruirà di determinati diritti senza discriminazioni di razza, di religione, ecc.

In sostanza il rifugiato avrà diritto al regime che lo Stato contraente accorda agli stranieri. E dopo tre anni di residenza al rifugiato non sarà applicabile nei suoi confronti alcun principio di reciprocità in riguardo allo Stato da cui proviene.

La condizione giuridica dei rifugiati è regolata secondo i vari istituti di cui essi sono la componente. E così la Convenzione prevede che lo statuto personale dei rifugiati verrà regolato dalla legge del paese dove è il suo domicilio ed in mancanza del domicilio, da quella del paese dove risiede.

Nei paesi che applicano la legge nazionale per quanto attiene alla capacità personale, al matrimonio, alla tutela ed alla adozione, i rifugiati che hanno conservato la loro nazionalità d'origine, ma hanno spezzato ogni legame con il loro paese di origine, vengano a trovarsi senza norma precisa. Ponendo i rifugiati sotto la giurisdizione del loro paese di domicilio o di residenza, anche questa difficoltà è stata appianata.

Quanto ai diritti personali la Convenzione fissa tre principi fondamentali: 1°) trattamento uguale a quello accordato ai cittadini; 2°) trattamento il più favorevole accordato ai cittadini di un paese straniero; 3°) trattamento più favorevole possibile ed in ogni caso, non meno favorevole che quello generalmente accordato agli stranieri nelle stesse circostanze.

Perciò ai rifugiati va applicato lo stesso trattamento che ai cittadini, in materia di proprietà intellettuale ed industriale; ed in materia di giustizia è stata accolta la esenzione dalla *cautio Judicatum solvi*. Così pure il trattamento più favorevole riguarda i rifugiati in materia di diritti di associazione, per ciò che riguarda l'istituzione di associazioni di beneficenza a carattere apolitico o di sindacati. In materia di acquisto della proprietà e del diritto di disporne, verrà applicato il trattamento più favorevole di quello accordato agli stranieri in generale.

I rifugiati potranno scegliere il luogo di residenza e muoversi liberamente nel territorio dello Stato contraente, nelle stesse condizioni degli altri stranieri.

Abbiamo già accennato come la Convenzione sia seguita da un annesso che regola il cosiddetto titolo di viaggio che rappresenta anche un autentico documento di identità.

L'articolo 26 della Convenzione dispone infatti la libertà di circolazione dei rifugiati, mentre l'articolo 27 parla della carta di identità e l'articolo 28 del titolo di viaggio.

Il titolo di viaggio è formato su un unico modello e il rilascio di esso è regolato da 16 paragrafi di cui si compone l'Annesso.

Con ciò è consentito al profugo di spostarsi all'estero e di rientrare nel Paese di normale residenza salvo sempre le esigenze di carattere pubblico che abbiano a limitare tale facoltà.

Rimane in fine il problema di una certa tutela internazionale ai rifugiati perché è detto chiaramente nell'Annesso alla Convenzione che anche il titolo di viaggio non crea per il detentore alcun diritto alla protezione di rappresentanti diplomatici e consolari dei Paesi che rilasciano i documenti. A ciò provvede la costituzione dell'Alto Commissariato per i rifugiati di cui abbiamo già parlato.

L'Alto Commissariato è autorizzato a stabilire delle Delegazioni o Missioni presso i vari Paesi che con lui hanno stabilito degli accordi. Tale accordo per l'Italia è stato concluso il 2 aprile 1952 ed è presentato alla ratifica del Parlamento come abbiamo più sopra detto. In questo modo l'Alto Commissariato è autorizzato ad esercitare la tutela internazionale dei rifugiati e a sorvegliare la applicazione delle convenzioni internazionali che gli riguardano.

* * *

Non tutte le clausole contenute nella Convenzione possono avere applicazione totale ed immediata. Di ciò ha tenuto conto l'Italia nel suo atto di adesione e a tal uopo ha espresso la propria volontà che gli articoli riguardanti certe condizioni di soggiorno e certe dispense di reciprocità, certo esercizio di professioni salariate o non salariate e certi

diritti particolari di assistenza, e cioè gli articoli 6, 7, 8, 17, 18, 19, 22, 23, 25, 34 siano dall'Italia stessa accettati come raccomandazioni e non quindi con l'impegno pieno. E ciò in forza della facoltà che la stessa Convenzione lascia aperta in merito. In ogni caso ogni Stato contraente potrà richiedere una revisione della Convenzione notificandone la volontà al segretario generale delle Nazioni Unite.

Ogni Stato potrà inoltre denunciare la Convenzione la quale avrà effetto ad un anno dalla data della notificazione pervenuta allo stesso segretario generale delle Nazioni Unite.

L'articolo 38 prevede che in caso di controversie la decisione sia sottoposta alla Corte internazionale di giustizia.

* * *

Onorevoli colleghi ! il disegno di legge che vi è sottoposto porta a compimento una grande tappa sulla via della solidarietà internazionale, provvedendo per quanto è possibile allo stadio attuale dei rapporti internazionali alla tutela di coloro che costretti ad abbandonare il proprio territorio si rifugiano presso popoli che danno loro affidamento di asilo e che lasciano sperare una ripresa della vita.

Questo basta a raccomandarne la approvazione. È appena necessario notare che la Convenzione non induce alcun obbligo finanziario mentre è da augurarsi che il fenomeno dei rifugiati vada diminuendo nel tempo e scomparendo nei rapporti umani. È tuttavia indispensabile tenere conto che una sua regolamentazione riguarda anche in questo momento persone con le quali siamo solidali nel bisogno e nell'esercizio dei diritti dell'uomo.

MONTINI, *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

—

ART. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951.

ART. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione suddetta a decorrere dalla data della sua entrata in vigore.

DISEGNO DI LEGGE

DELLA COMMISSIONE

—

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.