(N. 348-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COLONIE)

(RELATORE MARTINI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro dell'Interno

col Ministro dell'Industria e Commercio

col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

col Ministro della Pubblica Istruzione

col Ministro delle Finanze

e col Ministro del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GENNAIO 1954

Comunicata alla Presidenza il 22 marzo 1954

Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo Statuto dei rifugiati, firmato a Ginevra il 28 luglio 1951.

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200)

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che viene sottoposto al Vostro esame e alla Vostra approvazione, tocca una materia di alta risonanza umanitaria e segna, nello stesso tempo, un passo notevole nella evoluzione ed elaborazione del diritto internazionale, nel cui vasto ambito troppe questioni, già vive nella coscienza dei popoli e nella plurisecolare indagine e speculazione filosofico-giuridica, aspettano ancora di passare dalla fase *de jure condendo* a quella *de jure condito*.

Con la Convenzione in esame si può dire di aver raggiunto una tappa notevole di un lungo *iter*, i cui inizi risalgono alla azione svolta dalla Società delle Nazioni con la cosiddetta « opera Nansen », quando il Consiglio della medesima decise, nel giugno 1921, di creare un Alto Commissariato per i rifugiati a capo del quale fu chiamato il grande esploratore norvegese.

L'opera si rendeva quanto mai necessaria, dopo l'esodo di più di un milione e mezzo di esuli russi all'indomani della rivoluzione del 1917.

Una prima conferenza intergovernativa si propose subito un vasto programma di lavoro che andava dalla inchiesta sul numero dei rifugiati, sulla loro professione e attitudine, alla possibilità di impiego, interessando, a questo proposito, anche l'Ufficio internazionale del lavoro; da un esame di eventuale rimpatrio, a quello di collocamento nei vari Paesi di asilo e fu ventilata fino da allora, l'istituzione di una carta d'identità con validità legale, riconosciuta da tutti; istituzione che trova oggi la sua sanzione negli articoli 27 e 28 della presente Convenzione, ma che ebbe il suo precedente nel cosiddetto « passaporto Nansen », per cui, per la prima volta, i rifugiati venivano a godere di un inizio di statuto legale.

Alla fine del 1924, la Società delle Nazioni rimise alla competenza del solo B.I.T. (*Bureau International du Travail*), quanto si riferiva alla ricerca di impiego dei rifugiati, mentre lasciava al dominio dell'Alto Commissariato la protezione giuridica e il regolamento delle questioni di natura politica dei medesimi.

Nel 1928 il B.I.T. considerò esaurito il suo compito ma rimanevano ancora molti rifugiati senza attività lucrativa, in gran parte vecchi e infermi.

Così, nell'ottobre 1933, fu creato un Alto Commissariato autonomo dell'Assemblea generale della Società delle Nazioni, in seguito alle nuove correnti di fuggiaschi per le persecuzioni razziali e politiche di Hitler. Il Commissariato mantenne per tre anni la sua autonomia, in quanto la Germania, facendo ancora parte della Società delle Nazioni, avrebbe considerato come una illecita ingerenza nei propri affari interni, l'attività di un organismo alla diretta dipendenza della Società delle Nazioni. Tre anni dopo, con la uscita della Germania dall'Istituto ginevrino, il Commissariato non ebbe più ragione di rimanere autonomo.

Intanto il problema dei rifugiati si faceva sempre più complesso e preoccupante, con la guerra civile in Ispagna e con l'esasperarsi delle persecuzioni razziali e politiche del Reich tedesco, dopo l'occupazione dell'Austria e della Cecoslovacchia.

Nel luglio 1938 il Presidente Roosevelt convocava una Conferenza a Evian a cui presero parte 32 Stati. In questa Conferenza si decise di sopprimere l'« Opera Nansen » e l'Alto Commissariato per gli emigranti di Germania e di attribuire la loro attività a due nuovi organismi: l'Alto Commissariato, unito alla Società delle Nazioni per la protezione dei rifugiati Russi, Armeni, Assiri, Babilonesi, Sarresi e un Comitato intergovernativo per i rifugiati (C.I.R.), per la protezione dei Tedeschi, Austriaci e Cechi.

Durante e dopo la seconda guerra mondiale veniva gradatamente esaurendosi il compito affidato all'Alto Commissariato e ad aumentare, invece, l'attività del Comitato intergovernativo di Londra (C.I.R.).

Nella Conferenza tenuta alle Bermude nel 1943 il C.I.R. vide quanto mai allargate le sue attribuzioni, dovendo provvedere, e con mezzi non sempre adeguati, alla protezione di quanti avessero, comunque, dovuto abbandonare il loro Paese a difesa della propria persona fisica e libertà, minacciate a motivo di razza, di religione e di politica.

Dal Comitato intergovernativo e dall'U.N.R.R.A. si enucleava l'Organizzazione internazionale per i rifugiati (O.I.R.), il cui compito fu non tanto di promuovere il rimpatrio dei deportati, che andavano riducendosi di numero, quanto di promuovere una decorosa sistema-

zione di quelli che divenivano « rifugiati » quando, per ragioni commendabili, rifiutavano di rientrare nel Paese di origine.

Occorre, a questo punto, mettere in giusta luce, come fino a quell'epoca, non si aveva una precisa definizione della personalità giuridica del rifugiato. Questo si configurava assai vagamente e rispondeva spesso al tipo foggiato dall'opinione dominante nel Paese ospitante. Con la presente Convenzione di Ginevra si è giunti ad una più precisa determinazione, come può vedersi dai richiami del Preambolo e dal molteplice contenuto dell'articolo 1.

Per completare la succinta rassegna di quanto si è fatto a beneficio dei rifugiati, fino alla stipulazione della Convenzione in oggetto, ricorderò che il Consiglio generale dell'O.I.R., nella seduta del 4 aprile 1949, limitò l'attività dell'organismo per un triennio. Poichè effettivamente l'O.I.R. venne ad assumere l'eredità dell'U.N.R.R.A. e del Comitato intergovernativo di Londra, il 1° luglio 1947, la scadenza del mandato cadeva il 30 giugno 1950. A tale data, però, fu fissata una proroga di nove mesi e, cioè, fino al 31 marzo 1951. Nella sessione di aprile del 1951 il Consiglio generale, nella fase di attesa che tutta questa materia trovasse il suo definitivo ordinamento in un nuovo organismo internazionale, decideva di accordare una ulteriore attività *sine die* all'O.I.R., nei limiti permessi dai mezzi finanziari di cui disponeva.

Nessuno può, pertanto, non apprezzare l'opera svolta dall'O.I.R. che rappresenta solo un momento della tragica storia dei rifugiati e dovrà maggiormente valutare la costante preoccupazione del Consiglio superiore dello stesso organismo di ovviare alle difficoltà e di colmare lacune di vario ordine morale e giuridico. Fra l'altro si auspicò che il nuovo Ente avesse la più larga base possibile nella rappresentanza degli Stati e proprio l'Italia e la Svizzera espressero il desiderio che la futura istituzione fosse aperta anche agli Stati che, come esse, non facevano parte delle Nazioni Unite. Così si giunse alla Conferenza di Ginevra presso l'Ufficio europeo delle Nazioni Unite che svolse i suoi lavori dal 2 al 25 luglio 1951, con la partecipazione di ventisei Stati e due rappresentanti dei Governi di Cuba e dell'Iran, come osservatori, e che si concluse con la compilazione della presente Convenzione, fatta sul testo già elaborato ed approvato dal Comitato degli esperti per i rifugiati e gli apolidi. Fu rimandata, peraltro, ogni decisione sugli apolidi, per uno studio più ampio da parte dei competenti organi delle Nazioni Unite, trattandosi di materia che è oggetto ancora di pareri controversi e che esige un maggiore approfondimento e forse una più netta schiarita nell'orizzonte politico internazionale.

Comunque il termine « rifugiato » secondo la lettera e lo spirito della Convenzione si profila sotto un aspetto ben distinto, anche se trova qualche limitazione nel lasciare in facoltà degli Stati contraenti, all'atto della firma della ratifica e della adesione, di dichiarare, per il disposto dell'articolo 1, Sezione B, « rifugiato » chiunque sia divenuto tale in seguito agli avvenimenti verificatisi prima del 1° gennaio 1951 « solamente in Europa » oppure « in Europa ed altrove ». L'Italia, a questo riguardo, ha accettato la formula restrittiva di « avvenimenti in Europa ».

Mi preme, inoltre, allo scopo di dar rilievo al progresso fatto in ordine al riconoscimento del titolo di rifugiato, come le decisioni di cosiddetta «non eligibilità » non costituiscano un ostacolo a tale riconoscimento, in quanto si considera comunque « rifugiato » chi è costretto a rimaner fuori del proprio Paese nel timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua nazionalità, le sue opinioni politiche. A chiarimento di ciò deve essere notato che il termine « eligibilità » fu fissato in un accordo del 13 gennaio 1948 e con esso si designava la capacità di cadere sotto la competenza dell'O.I.R.

Non si trascuri di osservare che la concessione dei ricorsi individuali costituiva già una non indifferente innovazione nel diritto internazionale pubblico, perchè si riconoscevano come soggetti diretti degli individui isolati.

Dall'esame poi di quanto è contemplato nella Sezione C dell'articolo 1, si deduce facilmente la non applicabilità della Convenzione in quanto vi si enumerano circostanze e fatti che, una volta avveratisi, eliminano per sè stessi il carattere di rifugiato che deve essere protetto. Così pure è normale che non si applichi la Convenzione a chi già gode di protezione e

assistenza da parte di altri organi delle Nazioni Unite e, per ben diverse ragioni, a quelli che si siano resi colpevoli di gravi delitti pubblici contro la pace e l'umanità o si siano macchiati di reati non politici o abbiano compiuto atti criminosi per frustrare i princìpi a cui si ispira l'opera delle Nazioni Unite.

Lo *status* del rifugiato s'impernia sul principio che siano a lui riconosciuti tutti i diritti che salvaguardano la dignità della persona umana, nel libero esercizio delle facoltà inerenti alla stessa natura di ente razionale. Il trattamento, salvo il caso di disposizioni più favorevoli, dovrà essere uguale a quello usato con gli stranieri in generale.

Di notevole importanza, poi, è quanto si contiene nell'articolo 7 circa la dispensa della reciprocità. Il rifugiato, infatti, privo della patria, non ha niente da potere offrire in contro-partita di quanto gli viene concesso. Per questo i governi ospitanti sono invitati ad usare la misura più larga nella concessione dei diritti senza pretendere una reciprocità, resa impossibile a chi non dispone che della propria persona.

Specificamente, con gli articoli 13 e 14 si stabilisce che gli Stati contraenti accordino il trattamento più favorevole o, almeno, che non sia meno favorevole di quello concesso agli stranieri in generale, per quel che riguarda la proprietà mobiliare e immobiliare e, in materia di proprietà intellettuale e industriale, che il rifugiato goda della stessa protezione accordata ai cittadini del Paese ospitante.

Il rifugiato potrà, inoltre, adire i tribunali e godrà della *cautio judicatum solvi*, imposta, in alcune legislazioni, agli stranieri, per assicurare al cittadino il pagamento delle spese giudiziali.

Il contenuto degli articoli 17, 18, 19, che si riferisce all'impiego di lavoro salariato e non salariato, nonchè alle professioni liberali, non si presenta sotto schemi di assoluta rigidezza, ma lasciando agli Stati contraenti una certa libertà, raccomanda l'adozione di un trattamento verso il rifugiato il più vicino possibile a quello usato con i cittadini.

Anche in riferimento alla pubblica istruzione, con l'articolo 22 si raccomanda agli Stati contraenti di usare la maggior larghezza, concedendo ai rifugiati, per l'insegnamento primario, la parità dei cittadini e, per lo insegnamento superiore, le condizioni più favorevoli per accedere agli studi, per il riconoscimento legale dei titoli accademici e dei diplomi, per l'esonero dalle tasse e il conferimento delle borse di studio.

Quanto all'aiuto amministrativo, i rifugiati, a norma degli articoli 27 e 28, godranno della concessione, oltre che di una carta di identità, di documenti di viaggio che permetteranno loro di portarsi all'estero e di ritornare, a piacimento, nel Paese di asilo che ha rilasciato tali fogli di viaggio, nè potranno andare soggetti a sanzioni penali per un ingresso o soggiorno irregolari, quando giungano direttamente dal territorio in cui la loro esistenza correva seri pericoli o la loro libertà era minacciata (articolo 31).

Ciò non toglie che il rifugiato possa rendersi passibile di espulsione dal territorio che lo ospita, per ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico, come è previsto dall'articolo 32.

Con le disposizioni esecutive e transitorie del capitolo VI, si fa obbligo agli Stati contraenti di impegnarsi a cooperare con l'Alto Commissariato per fornirgli, nella forma appropriata, informazioni, dati statistici che si riferiscano allo statuto dei rifugiati, all'applicazione della Convenzione, alla legislazione in genere che concerne i rifugiati.

Giustamente la relazione ministeriale accenna al lavoro quanto mai improbo che è costata l'elaborazione di questa Convenzione internazionale, per i diversi e legittimi punti di vista, giustificati dalla complessità di un problema che deve tener conto della posizione geografica dei singoli Paesi, se questi siano di primo o di secondo asilo, o Paesi di accoglimento.

Per questo l'Italia, aderendo alla Convenzione, in virtù dell'articolo 42, ha formulato le sue riserve sugli articoli 6, 7 (2), 8, 17, 18, 19, 22 (2), 23, 25 e 34, accogliendoli solo a titolo di raccomandazione.

Con questo essa, Paese di primo asilo e con una aliquota di rifugiati in continuo aumento, nonostante i gravi oneri a cui ha dovuto sottoporsi, ha avvertito la morale bellezza del

provvedimento che si stava elaborando a difesa di tante migliaia di rifugiati.

Con l'approvazione pertanto del presente disegno di legge, onorevoli senatori, Voi vi sentirete, fra l'altro, solidali in un'opera altamente umanitaria, con la grande famiglia delle nazioni, e porterete un contributo notevole alla causa della civiltà.

Se già la sapienza pagana, nel pensiero di Seneca, prima che Cristo ci chiamasse tutti fratelli, all'*homo homini lupus* contrapponeva l'*homo res sacra homini,* auspichiamo che non tardi la codificazione di un diritto delle genti, fondato sul diritto naturale il quale, in un nuovo clima storico, possa finalmente ignorare il soggetto « rifugiati » e riconoscere in ogni uomo il cittadino di tutto il mondo.

MARTINI, *relatore.*

DISEGNO DI LEGGE

—

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.