

L'ASILO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

1.- Nato come forma di *accoglienza e ospitalità* nella tradizione dei popoli nomadi⁽¹⁾ e di molte società antiche⁽²⁾, sviluppatosi come nozione di *luogo sacro o santuario inviolabile* nella tradizione greco-romana⁽³⁾, divenuto poi *istituzione*

⁽¹⁾ Nella *tradizione ebraica*, la protezione dello straniero costituisce il nucleo di vari precetti delle leggi formulate da Mosé in coincidenza con l'epoca dell'esodo, ovvero delle peregrinazioni del popolo ebraico in cammino verso la Terra Promessa. Nell'*Antico Testamento* si racconta che il Signore ordina a Mosé che, una volta giunto il popolo israelita nella Terra Promessa, siano fondate sei città destinate all'asilo degli stranieri perseguitati senza colpa (Numeri 35,9-29). Altri precetti del *Nuovo Testamento* : “Non maltrattare e non opprimere il forestiero, perché anche voi foste forestieri in terra d’Egitto” (Esodo 22,20) ; “Quando un forestiero dimorerà presso di voi nel vostro paese, non gli farete torto ... lo tratterete come uno di voi, che è nato nel vostro paese ...” (Levitico 19,33-34). Non dissimile è la *tradizione musulmana*, ispirata a principi di solidarietà e generosità, “asilo e assistenza” verso “quelli che hanno creduto e hanno scelto l’esilio ...”, come recita il Corano (Cap. 8,73-75).

⁽²⁾ Il concetto dell'asilo esiste da almeno 3.500 anni e si ritrova, in una forma o nell'altra, nei testi e nelle tradizioni di molte *società antiche*. Alla metà del secondo millennio avanti Cristo, quando cominciano a svilupparsi delle entità simili agli Stati moderni con confini chiaramente definiti, tra i governanti vengono conclusi vari trattati che comprendono disposizioni per la protezione dei fuggiaschi degli altri territori. Per esempio, un *re ittita*, concludendo un trattato con il sovrano di un altro paese, dichiara : “Per quel che riguarda i rifugiati, affermo sotto giuramento quanto segue: quando verrà un rifugiato dal vostro paese nel mio, non sarà rimandato da voi. Respingere un rifugiato dalla terra degli Ittiti non è giusto”. Nel 14° secolo a.C. , un altro re ittita, Urhi-Teshup, che era stato deposto dallo zio, trova rifugio presso il faraone d’Egitto, Ramsete II. Nel 7° secolo a.C., un *re assiro*, *Assurbanipal*, fa riferimento a un rifugiato proveniente dalla terra di Elam, “che ha afferrato i miei piedi regali”, per significare che aveva chiesto e ottenuto asilo.

⁽³⁾ Nella *Grecia antica* sono creati numerosi santuari religiosi – zone di asilo considerate sacre – il cui territorio era inviolabile e dove non poteva essere esercitata persecuzione. Proprio da una parola di origine greca “*ásylon*” – composta dalla particella privativa “a” e dal verbo “*syláo*” (catturare, violentare, devastare) – deriva il termine “asilo” : letteralmente, “senza cattura”. Nella *tradizione greca – e poi romana* – l'asilo trova la sua giustificazione etica nella necessità di proteggere lo straniero in quanto essere indifeso “isolato dai suoi compatrioti e dai suoi parenti”, come scrive Platone ne “Le Leggi”.

religiosa nella tradizione cristiana⁽⁴⁾ e *atto umanitario* da parte di principi, sovrani, repubbliche e liberi comuni nei dieci secoli del *Medioevo* (476 Caduta dell'Impero Romano d'Occidente – 1492 Scoperta dell'America), l'*asilo*, con l'inizio dell'*Età Moderna*, perde progressivamente i suoi connotati religiosi per diventare espressione della *sovranità dello Stato* e rivendicazione del principio di supremazia territoriale⁽⁵⁾.

2.- Nell'*epoca contemporanea*, il diritto di asilo si è affermato sotto due forme giuridicamente diverse: *asilo territoriale*, cioè accordato da uno Stato sul proprio territorio e *asilo diplomatico*, accordato da uno Stato al di fuori del proprio territorio nelle sedi delle proprie rappresentanze diplomatiche estere, ambasciate e/o consolati⁽⁶⁾. In questa sede, parleremo esclusivamente di asilo territoriale,

⁽⁴⁾ Rispetto alla tradizione ebraica, musulmana, greco-romana – per quanto riguarda la protezione dello straniero – la *tradizione cristiana* non è da meno: “aiutare lo straniero”, infatti, non è soltanto un precetto morale ma “una condizione per la salvezza”! Nella celebre scena del Giudizio finale (Vangelo secondo Matteo 25,35-40), Dio chiama i giusti alla sua destra e li benedice ricordando “ero forestiero e mi avete ospitato ...”. Da questo precetto nasce e si sviluppa nei secoli la tradizione cristiana dei luoghi di culto come santuari inviolabili. Nel 4° secolo d.C. , i santuari cristiani cominciano a essere riconosciuti dalla legge romana e il loro raggio d'azione materiale è gradualmente esteso. Nel 6° secolo, l'imperatore Giustiniano – anticipando le leggi moderne sull'asilo – limita il privilegio a coloro che non siano colpevoli di crimini gravi. Nei secoli che vanno dal Medioevo alla metà dell'Ottocento, chiese e conventi sono il rifugio di quanti vogliono sfuggire all'arresto e alla prigione; l'accoglienza accordata dai religiosi – comunque – non rispondeva soltanto a sentimenti di carità cristiana, ma era anche un modo per affermare la sovranità e i privilegi delle istituzioni ecclesiastiche di fronte al potere temporale.

⁽⁵⁾ Con l'accresciuto potere della monarchia, il diritto di concedere *asilo* diviene sempre più *prerogativa dello Stato* e si ha un corrispondente declino dell'invulnerabilità dell'asilo all'interno dei luoghi sacri. Nel 16° secolo, per esempio, re Enrico VIII d'Inghilterra abolisce molti santuari religiosi e designa al loro posto sette “città rifugio”. Nel 1685, la revoca dell'Editto di Nantes [con il quale, nel 1598, Enrico IV aveva concesso agli Ugonotti (protestanti francesi) piena libertà di culto e un centinaio di piazzeforti] da parte del re di Francia Luigi XIV – che costringe 250.000 Ugonotti a fuggire dal loro paese – segna in Europa l'inizio della tradizione moderna dell'asilo, inducendo il Marchese di Brandeburgo ad emanare l'Editto di Potsdam con cui autorizza gli Ugonotti a stabilirsi nei suoi possedimenti.

⁽⁶⁾ Le due forme di asilo, pur essendo eterogenee a causa della diversità dell'ambito territoriale in cui si attuano e quindi in relazione al potere statale interessato, sono manifestazioni di un solo ed unico principio: la protezione della vita e libertà della persona umana.

non diplomatico⁽⁷⁾, pur riconoscendo a quest'ultima forma di asilo una particolare diffusione nei paesi dell'America Latina⁽⁸⁾.

3.- *L'asilo territoriale* – come lo stesso aggettivo suggerisce – è l'asilo nel territorio di uno Stato, da questi concesso nell'esercizio della propria sovranità. Fin dall'antichità, l'esilio e la fuga sono state sia una forma di repressione, sia una forma di dissenso; per converso, concedere asilo era anche un modo per ribadire la propria sovranità territoriale. Benché accordato di norma per ragioni umanitarie, l'asilo – *come concetto giuridico* – ha avuto le sue radici nella sovranità dello Stato e nel principio della supremazia territoriale. Non esiste una definizione universalmente accettata di “asilo territoriale”. Nel senso più limitato, l'asilo è l'accoglienza di una persona nel territorio di uno Stato ove trova protezione contro l'espulsione e/o il respingimento (*refoulement*) verso un paese dove la sua vita o libertà sarebbero minacciate.

⁽⁷⁾ *L'asilo diplomatico* evoca naturalmente la nozione dell'*extraterritorialità* delle sedi diplomatiche e consolari: nozione che, fino all'adozione della Convenzione di Vienna del 1961 (18 aprile) sulle relazioni diplomatiche e del 1963 (24 aprile) sulle relazioni consolari, ha dominato nella dottrina, ispirando tra l'altro alcune sentenze giurisdizionali interne (Corte di Roma, 26 gennaio 1927 ; Corte Suprema d'Ungheria, 1° dicembre 1928 ; Corte di Cassazione Francese, 16 maggio 1934). Alla teoria dell'*extraterritorialità* – respinta oggi dalla maggior parte degli autori e dalla giurisprudenza contemporanea – si è sostituita quella della “*necessità della funzione*”. Ambasciate e consolati non si possono considerare – per una finzione di diritto – come una porzione del territorio dello Stato inviante nel territorio dello Stato ricevente: tuttavia, per una volontaria concessione della *potestà dello Stato ricevente*, esse/essi beneficiano di un regime giuridico privilegiato, che la dottrina comunemente giustifica con la teoria della “*necessità della funzione*”. Le immunità e le prerogative che ne derivano – destinate appunto a permettere il normale svolgimento delle funzioni diplomatiche e/o consolari – sussistono soltanto nei limiti di quella potestà e in nessuno modo possono legittimare l'idea che nello Stato ricevente possa sussistere una parte di territorio non sottoposta alla sua sovranità poiché “*quidquid est in territorio, est etiam de territorio*”.

⁽⁸⁾ Un concetto giuridico dell'*asilo diplomatico* esiste solo *nel continente latino-americano*, dove questo concetto ha una lunga tradizione e numerosi trattati – già a cominciare dalla fine del secolo scorso con il Trattato di Montevideo (1889) – lo consacrano, in particolar modo tra gli Stati sudamericani, come diritto di cercare asilo nelle sedi diplomatiche e l'obbligo, molto importante, dello Stato dove si trova la sede diplomatica di concedere alla persona il lasciapassare per poter uscire dalla sede diplomatica e raggiungere lo Stato di accoglienza, di asilo territoriale. (segue a pag. 4)

4.- Secondo il *diritto internazionale* tradizionale, il diritto di asilo è il diritto degli Stati sovrani di accordare – a loro discrezione – asilo nel proprio territorio. Nell'esercizio della loro sovranità, gli Stati sono liberi di ammettere nel proprio territorio le persone che desiderano entrarvi (normalmente, profughi o perseguitati politici; nel passato, anche persone colpevoli di reati di diritto comune, quindi non “perseguitate” ma “perseguite” dalla giustizia) e – in mancanza di obblighi, come quelli derivanti dagli accordi di estradizione – di rifiutarsi di riconsegnarle ad un altro paese, compreso quello di origine. La concessione dell'asilo non costituisce dunque un atto negativo nei confronti degli altri Stati e, in particolare, dello Stato di origine della persona cui l'asilo è stato accordato. In sostanza, il *diritto di asilo come diritto sovrano degli Stati* si concreta nella facoltà degli Stati di ammettere nel loro territorio profughi politici senza incorrere in alcuna responsabilità internazionale. Essi sono liberi di ammettere o di non ammettere, a loro discrezione, i profughi politici ed hanno il diritto di esigere dagli altri Stati – in primo luogo dallo Stato di origine – il rispetto dell'asilo da essi eventualmente accordato nell'esercizio della facoltà stessa.

La mancanza di un asilo diplomatico in Europa ha creato negli anni della “guerra fredda” il caso – ormai passato alla storia – del Card. Mindszenty che, dopo il fallimento della rivoluzione ungherese dell'ottobre 1956, si era rifugiato nell'ambasciata americana a Budapest, ivi restando per anni in quanto le autorità ungheresi non gli concedevano un lasciapassare: quindi, il cardinale non poteva uscire dalla sede diplomatica in condizioni di sicurezza. Trent'anni dopo, un caso analogo si sarebbe verificato in Albania: il caso dei fratelli Popa (due fratelli e quattro sorelle) richiedenti asilo e rifugiati per tre anni e mezzo (dal dicembre 1986 al maggio 1990) nella sede diplomatica italiana a Tirana, impossibilitati ad uscire a causa del rifiuto – da parte delle autorità albanesi – di concedere un lasciapassare. A differenza del caso del Card. Mindszenty, quello dei fratelli Popa si è risolto nel maggio 1990 – grazie non solo alla mutata situazione politica all'interno dell'Albania, ma anche all'intervento dell'allora Segretario generale delle Nazioni Unite, Javier Perez de Cuellar – con l'autorizzazione, da parte delle autorità albanesi, a lasciare il paese per raggiungere l'Italia (cfr. C. Hein, “L'asilo”, in “Asilo, Migrazione, Lavoro”, a cura di Maria Rita Saulle, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995, p. 86-92).

Questo dal punto di vista del diritto internazionale generale⁽⁹⁾.

5.- Le norme relative all'asilo sono state incorporate nelle *Costituzioni* o *Leggi sugli stranieri* di vari Stati, con l'inclusione esplicita o implicita del principio di

⁽⁹⁾ “Questa concezione dell'asilo quale diritto sovrano dello Stato non fu generalmente accettata dai *Padri Fondatori del diritto internazionale* i quali sostenevano la necessità di accordare l'asilo per ragioni di umanità. Inoltre Grotius, Suarez e Wolff ritenevano, con varie sfumature, che la concessione dell'asilo fosse un dovere dello Stato o un diritto naturale dell'individuo. Questa idea era basata sulla loro concezione della comunità di Stati o *civitas maxima*, che per essi rappresentava una comunità integrata di Stati, nel senso più genuino. Essi ritenevano che, nel concedere asilo, gli Stati agissero in favore della *civitas maxima* ottemperando a un dovere internazionale ed umanitario. Dal canto suo, Pufendorf, pur accettando l'idea di una società universale, considerava tale società meno strettamente integrata della *civitas maxima* di Grotius, Suarez e Wolff; egli respingeva inoltre il concetto di uno Stato che agisse a favore della comunità internazionale; la sua enfasi per la sovranità dello Stato lo portò così a considerare l'asilo come una conseguenza di questa e a negare che l'asilo fosse un diritto dell'individuo o che gli Stati avessero l'obbligo di concedere asilo; considerava tuttavia che l'asilo dovesse venire concesso per ragioni umanitarie. L'idea della *civitas maxima* come comunità integrata di Stati fu anche respinta da Vattel il quale, a differenza di Pufendorf, considerava nondimeno lo Stato come un agente della società internazionale; egli negava dunque che il diritto di asilo di un individuo potesse essere esercitato nei confronti di un particolare paese e in tal senso lo considerava come uno *jus imperfectum*; considerava inoltre la sovranità degli Stati interamente indipendente dalle condizioni alle quali essi ritenevano di poter concedere l'asilo. I concetti di Pufendorf e Vattel prevalsero e furono assimilati dal diritto positivo internazionale secondo il quale il diritto di asilo è diritto sovrano degli Stati. In tempi più recenti è stato di nuovo costantemente sottolineato l'aspetto umanitario della concessione dell'asilo (De Visscher, in “Theory and Reality in Public International Law”, Princeton, 1957, p.182) e l'importanza dell'asilo quale diritto dell'individuo (Sir H. Lauterpacht e Prof. P. Guggenheim, Dichiarazioni nel corso del dibattito sull'asilo dell'Istituto di Diritto Internazionale nella Sessione di Bath del 1950, 2° Annuario, 1950, p. 200-205)” (*il testo della presente nota è tratto integralmente dall'articolo “Territorial Asylum” di P. Weis – già Direttore della Divisione Giuridica dell'UNHCR/ACNUR – pubblicato nel “The Indian Journal of International Law”, Vol. 6, no. 2, Aprile 1966, p. 173-194, tradotto in italiano a cura della Delegazione ACNUR in Italia*).

In merito a quest'ultimo aspetto, M. Udina opportunamente osserva che la “tendenza a trasformare l'individuo da oggetto protetto dal diritto internazionale a soggetto diretto, immediato del medesimo, passando oltre il diaframma degli ordinamenti statuali che ancora vi si frappongono” non trova rispondenza nella “realtà effettiva di questo momento storico”, cosicché “ancora oggi ai profughi miranti ad allontanarsi dal proprio Stato per raggiungere il territorio dello Stato estero e divenirvi rifugiati ... non spetta un diritto soggettivo, fondato sul diritto internazionale generale o particolare, ad ottenervi asilo, a esservi accolti definitivamente o temporaneamente quali rifugiati” (*vedi “L'asilo politico territoriale nel diritto internazionale e secondo la Costituzione italiana”, in “Diritto Internazionale”, Anno XXI, n. 3, 1967, p. 259*).

non-respingimento (non-refoulement)⁽¹⁰⁾. Nei paesi in cui il diritto di asilo non è incorporato nel diritto interno, l'asilo è stato spesso oggetto di *solenni dichiarazioni* da parte dei Governi interessati al fine di stabilire nei loro paesi norme vigenti in merito.

-
- ⁽¹⁰⁾ *Albania*, Costituzione del 4 luglio 1950, art. 40;
Alto Volta (ora *Burkina Faso*), Costituzione del 15 marzo 1959, Preambolo;
Bahamas (Isole), Costituzione del 20 dicembre 1963, Sezione 1;
Bulgaria, Costituzione del 4 dicembre 1947, art. 84;
Ciad, Costituzione del 31 marzo 1959, art. 5;
Costa Rica, Costituzione del 7 novembre 1949, art. 31;
Costa d'Avorio, Costituzione del 26 marzo 1959, Preambolo;
Dahomey (ora *Benin*), Costituzione del 15 febbraio 1959, Preambolo;
Danimarca, Atto No. 224 del 7 giugno 1952 relativo all'ammissione degli stranieri nel paese, paragrafo 2;
El Salvador, Costituzione del 7 settembre 1950, art. 153;
Francia, Costituzione del 5 ottobre 1958, Preambolo;
Gabon, Costituzione del 19 febbraio 1959, Preambolo;
Germania, (Repubblica Federale di), Legge Fondamentale del 23 maggio 1949, art. 16, par. 2 e Legge sugli stranieri del 28 aprile 1965, par. 28;
Giordania, Costituzione del 1° gennaio 1952, art. 21 (i);
Guatemala, Costituzione del 1° marzo 1956, art. 48;
Guinea, Costituzione del 10 novembre 1958, Preambolo;
Haiti, Costituzione del 19 dicembre 1957, art. 36;
Honduras, Costituzione del 19 dicembre 1957, art. 86;
Italia, Costituzione del 27 dicembre 1947, art. 10, par. 3;
Jugoslavia, Costituzione del 5 dicembre 1963, art. 65; Atto relativo alla circolazione e residenza degli stranieri, 15 marzo 1965, art. 2;
Kenya, Costituzione del 4 dicembre 1963, Sezione 14;
Madagascar, Costituzione del 29 aprile 1959, Preambolo;
Mali, Costituzione del 17 gennaio 1959, Preambolo;
Mauritania, Costituzione del 22 marzo 1959, Preambolo;
Nicaragua, Costituzione del 1° novembre 1950, art. 54;
Niger, Costituzione del 12 marzo 1959, Preambolo;
Norvegia, Legge sugli stranieri del 27 giugno 1956, Sezione 2;
Paesi Bassi, Legge sugli stranieri del 24 giugno 1965, art. 6-10;
Polonia, Costituzione del 22 luglio 1952, art. 75;
Repubblica Araba Unita, Costituzione del 5 marzo 1958, art. 9;
Repubblica Centrafricana, Costituzione del 16 febbraio 1959, Preambolo;
Romania, Costituzione del 24 settembre 1952, art. 89;
Senegal, Costituzione del 24 gennaio 1959, Preambolo;
Siria, Costituzione del 5 settembre 1950, art. 20;
Sudan, Costituzione del 23 gennaio 1959, Preambolo;
Svezia, Legge sugli stranieri del 30 aprile 1954, art. 2;
Svizzera, Legge sulla residenza e domicilio degli stranieri del 26 marzo 1931, art. 21;
Ungheria, Costituzione del 20 agosto 1959, art. 58, par. 2;
URSS, Costituzione del 5 dicembre 1936, art. 12.

6.- A livello interstatuale, le norme relative all'asilo hanno trovato adeguata collocazione in vari strumenti internazionali relativi ai rifugiati, elaborati sia nel periodo tra le due guerre mondiali⁽¹¹⁾ sia in quello successivo⁽¹²⁾. Lo strumento internazionale di più ampia portata in materia di rifugiati è la *Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati* firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 (e perciò comunemente denominata "Convenzione di Ginevra" oppure "Convenzione del 1951"), unitamente al suo *Protocollo del 1967* (New York, 31 gennaio 1967) che elimina la data del 1° gennaio 1951 come limite temporale degli avvenimenti in seguito ai quali una persona poteva divenire rifugiato.

⁽¹¹⁾ Il periodo tra le due guerre mondiali ha effettivamente visto nascere una serie di strumenti internazionali relativi ai rifugiati. Più che all'asilo, però, questi strumenti facevano riferimento al rilascio di *certificati d'identità* da usarsi *come documenti di viaggio* (Accordo del 5 luglio 1922 per il rilascio di certificati d'identità ai rifugiati russi; Piano del 1924 per il rilascio di certificati d'identità ai rifugiati armeni; Accordo del 12 maggio 1926 relativo al rilascio di certificati d'identità ai rifugiati russi e armeni, a supplemento ed emendamento degli accordi precedenti, adottati sotto l'egida della Società delle Nazioni) oppure allo *status giuridico dei rifugiati* (Convenzione americana sul diritto di asilo, adottata all'Avana il 20 febbraio 1928; Accordo del 30 giugno 1928 relativo allo status giuridico dei rifugiati russi e armeni, più altri tre gruppi di rifugiati – assiri o assirocaldei, assimilati di origine siriana o curda, turchi – aggiunti dalla Società delle Nazioni su proposta dell'Alto Commissario per i Rifugiati, Fridtjof Nansen; Convenzione del 28 ottobre 1933 sullo status internazionale dei rifugiati; Convenzione americana sull'asilo politico, adottata a Montevideo il 26 dicembre 1933; Accordo provvisorio e Convenzione relativi allo status dei rifugiati dalla Germania, adottati rispettivamente il 4 luglio 1936 e il 10 febbraio 1938 sotto l'egida della Società delle Nazioni).

⁽¹²⁾ *Accordo di Londra del 15 ottobre 1946* relativo alla concessione di documenti di viaggio ai rifugiati, sotto la competenza del Comitato Intergovernativo per i Rifugiati (CIR); *Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati* e *Protocollo del 31 gennaio 1967*; Convenzione americana sull'asilo territoriale, firmata a Caracas il 28 marzo 1954 alla X Conferenza dell'Organizzazione degli Stati Americani; Accordo relativo ai marinai rifugiati, firmato all'Aja il 23 novembre 1957; Accordo europeo relativo all'abolizione dei visti per i rifugiati, firmato a Strasburgo il 20 aprile 1959 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa; Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'asilo territoriale, adottata dall'Assemblea Generale il 14 dicembre 1967; *Convenzione dell'OUA* relativa agli aspetti specifici dei problemi dei *refugiati in Africa*, firmata ad Addis Abeba il 10 settembre 1969 alla VI Conferenza dell'Organizzazione dell'Unità Africana; Dichiarazione del Consiglio d'Europa sull'asilo territoriale (18 novembre 1977); *Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati*, adottata dal Colloquio sulla protezione internazionale dei rifugiati *in America Centrale, Messico e Panama* (Cartagena de Indias, 19-22 novembre 1984).

7.- Nessun strumento internazionale contiene una definizione di asilo territoriale. L'art. 14 della *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948*, ad esempio, stabilisce che "ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni". *Diritto di "cercare"* ("chercher" in francese, "seek" in inglese) e godere ("bénéficier" in francese, "enjoy" in inglese) asilo, *non* di "ottenere"; "cercare" sottintende "qualcosa che non si è ancora trovato", "godere" dovrebbe sottintendere "qualcosa che si è già trovato, ottenuto", però il verbo "ottenere" non figura nel testo dell'art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, quindi l'ambiguità lessicale/interpretativa rimane! Un'ambiguità forse non del tutto casuale in quanto i giuristi, nell'intento di ottenere il massimo dei consensi in favore di formule che potrebbero suscitare il massimo dei dissensi, ad essa fanno spesso/talvolta ricorso⁽¹³⁾. Ambiguità peraltro rafforzata dal fatto che l'art. 14 nulla dice in merito al (a) *tipo di persecuzioni* che l'individuo potrebbe invocare a sostegno della propria richiesta e al (b) *margini di tutela* che dovrebbe essere garantito con la concessione dell'asilo⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Il testo dell'art. 14 (1) della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo è stato definito da un eminente giurista come una formula "artificiale sino alla leggerezza / artificial to the point of flippancy" (Sir H. Lauterpacht, "The Universal Declaration of Human Rights", in "The British Yearbook of International Law", 1948, p. 374).

⁽¹⁴⁾ "L'Organizzazione delle Nazioni Unite – la cui sfera d'azione e la cui influenza sullo sviluppo dell'ordinamento della comunità internazionale supera di molto quelle della cessata Società delle Nazioni – ha avvertito sin dal principio la gravità e l'urgenza del fenomeno dell'esodo dei perseguitati politici o esposti comunque al pericolo di persecuzioni politiche e, nel quadro della sua azione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ha posto nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo ... quell'art. 14 che dovrebbe costituire il principio ispiratore di ogni particolare accordo internazionale in materia e delle legislazioni interne degli Stati membri". Tuttavia "l'Organizzazione non ha ritenuto di includere – come avrebbe potuto – il diritto di asilo tra quelli compresi nei Patti relativi ai Diritti economici, sociali e culturali ed ai Diritti politici e civili, adottati dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966 e volti a trasformare in impegni immediatamente obbligatori i principi programmatici concernenti i diritti dell'uomo contenuti nella Dichiarazione Universale. Essa ha preferito continuare ... per la strada delle dichiarazioni di principio predisponendo l'elaborazione di una apposita Dichiarazione sul Diritto di Asilo il cui progetto – preparato inizialmente dalla Commissione dei Diritti dell'Uomo ed approvato nel preambolo e nel primo suo articolo dalla III Commissione dell'Assemblea – è passato successivamente all'esame della VI Commissione, per le questioni giuridiche. Quest'ultima ha adottato un progetto aggiornato di Dichiarazione sull'Asilo Territoriale, che è stato redatto da un proprio gruppo di lavoro..." : progetto sottoposto all'esame dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella sessione ordinaria del 1967 e da questa approvato il 14 dicembre 1967 (il testo della presente nota è tratto integralmente da "L'asilo politico territoriale nel diritto internazionale e secondo la Costituzione italiana" di M. Udina, in "Diritto Internazionale", Anno XXI n.3, 1967, p. 261-262).

- 8.- La *Dichiarazione sull'asilo territoriale*, adottata dall'Assemblea Generale delle *Nazioni Unite* il 14 dicembre 1967, avrebbe potuto essere una buona occasione per sgombrare il terreno da ogni ambiguità, ma così non è stato. La Dichiarazione sull'asilo territoriale, dopo aver richiamato testualmente il 1° comma dell'art. 14 della Dichiarazione Universale del 1948, si limita a riconoscere solamente il *carattere "pacifico ed umanitario"* dell'atto (da *non* considerarsi *ostile*) anche nei confronti degli altri Stati. Infatti, essendo l'asilo una manifestazione di sovranità, la sua concessione "deve essere rispettata da tutti gli altri Stati" e non generare – al contrario – atteggiamenti ostili.
- 9.- Altra occasione perduta quella della *Conferenza dei Plenipotenziari*, promossa dalle *Nazioni Unite* nel 1977 (10 gennaio – 4 febbraio), per adottare una *Convenzione sull'asilo territoriale*. La conferenza è fallita proprio per la difficoltà degli Stati di determinare con esattezza la *natura* ed i *limiti* di tale forma di asilo (a fronte dell'altra forma di asilo, l'asilo diplomatico, cioè accordato da uno Stato fuori dal proprio territorio). Lo scontro verteva principalmente sulla concezione dell'asilo come "diritto dell'individuo" o come "diritto sovrano dello Stato": scontro tuttora aperto in dottrina.
- 10.- Risultato: a tutt'oggi, nessun trattato o convenzione giuridicamente vincolante obbliga gli Stati a concedere l'asilo. Ovviamente, gli *Stati firmatari* della *Convenzione del 1951* e *Protocollo del 1967* sullo status dei rifugiati offrono asilo ai richiedenti che corrispondono alla definizione di rifugiato contenuta in tali strumenti (definizione incentrata sul "fondato timore di persecuzione" per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche) ma, al di *fuori di questo contesto* – in questa "terra di nessuno" giuridica – ogni *Stato* decide *chi ammettere* e in base a *quali criteri*.
- 11.- Avendo evocato la *Convenzione del 1951* e il *Protocollo del 1967*, diciamo pure che detti strumenti – in particolare la Convenzione del 1951 – oltre a costituire la più importante codificazione del diritto dei rifugiati (o, meglio, "*consolidamento*" del *diritto dei rifugiati*) elaborato nei precedenti strumenti internazionali, rappresentano altresì per gli Stati – indipendentemente dalla loro appartenenza alla schiera dei firmatari – un *punto di riferimento* quando si tratti di decidere in merito alla *concessione dell'asilo*. Attenzione però: Convenzione del 1951 e Protocollo del 1967 non trattano specificamente la concessione dell'asilo! La Convenzione del 1951 menziona, è vero – sia pure di sfuggita – l'asilo tanto nell'*Atto Finale* della Conferenza dei Plenipotenziari (lettera D,

raccomandazione ai Governi di “continuare ad accogliere i rifugiati ... ed agire di concerto con un vero spirito di solidarietà internazionale affinché i rifugiati possano trovare *asilo*), quanto nel *Preambolo* (4° capoverso, “considerando che dalla concessione del *diritto di asilo* possono derivare obblighi eccezionalmente gravosi per determinati paesi...): nondimeno, è bene ricordarlo ancora una volta, né la Convenzione del 1951 né il Protocollo del 1967 trattano specificamente la concessione dell’asilo!

12.- *In che modo* allora Convenzione e Protocollo possono diventare punto di riferimento – specie per gli *Stati non firmatari* – quando si tratti di decidere in merito alla concessione dell’asilo? La risposta potrebbe essere la seguente. Anche in assenza di una definizione internazionalmente vincolante di asilo territoriale, dalla lettura dell’*art. 1 della Convenzione del 1951* sullo status dei rifugiati si possono ricavare – con credibile certezza – i destinatari di questo istituto. In particolare, le *cause* che legittimano l’ottenimento della qualifica di rifugiato (fondato timore di persecuzione per motivi di “razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, opinioni politiche”) possono / potrebbero essere *estese al richiedente asilo*, rendendone possibile l’ammissione nel territorio dello Stato. Naturalmente, resta il problema

a) del *contenuto* di tale forma di asilo,

b) dei *diritti* che ne deriverebbero al beneficiario,

c) del *margin* di tutela che dovrebbe essere garantito con la concessione dell’asilo

ed infine il problema – non secondario – della *durata nel tempo* di tale tutela. Durata limitata? In caso affermativo, quale? *In quali situazioni* i beneficiari dell’asilo territoriale potrebbero essere rinviiati in patria contro la loro volontà?

Questioni / problemi che esigono risposte quanto mai urgenti da parte della comunità internazionale e rendono quanto mai attuale la necessità di *conservare e rafforzare* questo *antico istituto*, sviluppato dal diritto internazionale come strumento di difesa dell’individuo contro gli abusi del potere statale⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ Nel linguaggio corrente, si usa spesso il termine “*asilo politico*” per indicare qualsiasi tipo di asilo: quindi, non solo quello motivato da ragioni eminentemente politiche, ma anche quello motivato da razza – religione – nazionalità – appartenenza ad un determinato gruppo sociale, come indicato dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati. L’uso di definire “politico” *qualsiasi tipo di asilo* non deve meravigliare: tale definizione trova la sua giustificazione nella particolare genesi storica del fenomeno. Infatti, l’asilo – sorto come istituto religioso (le chiese erano i principali luoghi di asilo) – ha subito una considerevole trasformazione con la nascita e lo sviluppo degli stati nazionali. (*segue a pag. 11*)

- 13.- Pochi minuti ancora del vostro tempo, prima di concludere: i minuti necessari per una breve/veloce incursione tra i reticolati di una questione che ha sempre costituito una delle maggiori preoccupazioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati: *l'ammissione dei richiedenti asilo alla frontiera.*
- 14.- La *Convenzione del 1951* e il *Protocollo del 1967* non impongono agli Stati Parti l'*obbligo di accogliere* nel proprio territorio su base permanente *richiedenti asilo e rifugiati*: decisione questa che, in ultima analisi, rimane prerogativa di ogni Stato Contraente. Gli Stati Parti tuttavia *si impegnano* (ai sensi dell'art. 33 della Convenzione del 1951) *a non espellere o respingere* (refouler) un rifugiato verso le frontiere di Paesi nei quali la sua vita o libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, o delle sue opinioni politiche.
- 15.- L'*art. 33* è una delle *disposizioni fondamentali* della Convenzione alle quali *non* si può fare *riserva*. I *lavori preparatori* non danno una risposta conclusiva alla questione se il divieto di respingimento, di cui all'art. 33, sia limitato ai rifugiati che già si trovano sul territorio dello Stato Contraente oppure sia esteso anche ai richiedenti asilo e rifugiati che si presentano alla frontiera. A dire il vero, la *Convenzione del 1951* non contiene alcun riferimento specifico all'ammissione. Tuttavia, l'*Atto Finale* della Conferenza che ha adottato la Convenzione contiene una raccomandazione affinché i Governi continuino a ricevere i rifugiati nel loro territorio, mentre la *Conclusione 1977 No.6 (XXVIII)* del Comitato Esecutivo del Programma dell'ACNUR relativa al "*Non-respingimento*" riafferma "l'importanza fondamentale del rispetto del principio del non-refoulement – tanto alla frontiera quanto dal territorio di uno Stato – delle persone che rischiano di subire persecuzioni se rinviate nel loro paese di origine".

La clausola stessa del *divieto di estradizione per reati politici*, inclusa negli accordi di estradizione, ha rappresentato la massima consacrazione della "politicalità" della concessione dell'asilo, in ricordo dei tempi in cui il "politico" costituiva il limite dinanzi al quale gli Stati – quasi sempre in lotta tra di loro – dovevano fermarsi. Oggi, invece, essendo mutato l'approccio nei confronti dei diritti umani, si è portati a considerare l'asilo nelle sue diverse accezioni: razziale, religioso, ecc. e finanche "economico" (!).

16.- L'*ammissione* dei *richiedenti asilo* alla *frontiera* dovrebbe essere considerata come un *corollario* del principio di *non-refoulement*, il quale impone a tutti gli Stati l'obbligo di accogliere coloro che fuggono la persecuzione e di istituire procedure eque ed affidabili per determinare quali richiedenti asilo abbiano titolo alla protezione internazionale.

17.- Negli anni '80, molti Stati – tra quelli che hanno contribuito a stabilire il quadro giuridico di protezione dei rifugiati – hanno adottato un *atteggiamento* sempre più *restrittivo* nei confronti dei richiedenti asilo. Benché i testi giuridici siano rimasti immutati, sono sorti gravi problemi di interpretazione ed attuazione. Onde *prevenire l'abuso* delle *procedure di asilo* a scopi di immigrazione, molti paesi industrializzati hanno adottato in questi ultimi anni una serie di *misure deterrenti* volte ad *impedire l'ingresso* o a *semplificare l'espulsione*, quali ad esempio:

- a) impiego di ingenti *forze di polizia* alle frontiere;
- b) creazione di “*zone internazionali*” negli aeroporti – concetto questo giuridicamente opinabile – per intercettare ed espellere gli stranieri indesiderabili;
- c) *rinvio dei richiedenti asilo* nei “paesi” considerati “sicuri”;
- d) *restrizioni in materia di visti*, combinate con multe elevate per le compagnie aeree che trasportino passeggeri sprovvisti di validi documenti.

In alcuni paesi, la *polizia di frontiera* sale a bordo degli *aerei in arrivo* allo scopo di individuare e fare ripartire i passeggeri che eventualmente intendessero chiedere asilo. Ci sono stati, purtroppo, casi documentati di persone – specialmente Curdi e Tamil – deportati con procedura sommaria verso paesi in cui sono stati arrestati, torturati o sottoposti a maltrattamenti di varia natura.

18.- È naturale che i *Governi* siano *preoccupati* per il *numero dei richiedenti asilo* che arrivano nel loro territorio, particolarmente quando risulta evidente che alcuni di essi hanno lasciato il proprio paese non a causa di un “ben fondato timore di persecuzione”, abusando quindi delle procedure di asilo. Tuttavia, una *procedura* basata più su criteri di *controllo dell'immigrazione* che su preoccupazioni per i diritti dell'uomo non può che risultare pregiudizievole per i veri rifugiati. Una decisione affrettata ed erronea potrebbe avere conseguenze tragiche per gli interessati.

19.- Considerando che i *richiedenti asilo* spesso giungono *alla frontiera* senza documenti di identificazione, senza conoscere la lingua del paese alle cui frontiere sono giunti talvolta per circostanze indipendenti dalla loro volontà – pensiamo, ad esempio, ai c.d. “*casi in orbita*”, ossia ai richiedenti asilo respinti da un aeroporto all’altro nell’attesa di trovare un paese disposto ad ammetterli almeno temporaneamente – questo particolare momento è certamente quello “più critico” di tutta la procedura d’asilo! Pertanto, richiede da parte delle competenti autorità nazionali una *particolare attenzione* e, ogniqualvolta possibile, *spirito umanitario*.

Dr. Giovanni Ferrari

(funzionario della Delegazione ACNUR in Italia
dal febbraio 1973 al settembre 1997)

Omaggio dell’autore agli studenti universitari iscritti al XIII° Corso Multidisciplinare Universitario “Migrazione ed asilo: Unione Europea ed area mediterranea” (10 dicembre 2004 – 13 maggio 2005) – Università degli Studi di Roma “La Sapienza” – Facoltà di Scienze Politiche – Cattedra di Diritto Internazionale – Anno Accademico 2004 / 2005 – Organizzato da Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR/UNHCR), Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), Associazione per lo Studio del Problema Mondiale dei Rifugiati (AWR).

Glossario

- Profugo** : termine generico usato per indicare chi è costretto ad abbandonare il proprio paese in seguito a persecuzioni politiche (*profugo politico*), eventi bellici (*profugo di guerra*), catastrofi naturali o provocate dall'uomo (in questi casi, è più comune il termine “sfollato”) [*profugo*: dal latino “profugus”, derivato di “profugere” (cercare scampo), composto dalla preposizione “pro” (davanti) e “fugere” (fuggire)] .
- Sfollato** : secondo i Principi Guida delle Nazioni Unite sullo sfollamento delle persone all'interno del loro paese (*Guiding Principles on Internal Displacement*) – presentati alla Commissione dell'ONU sui diritti umani dal Rappresentante del Segretario Generale per gli Sfollati nell'aprile 1998 – le persone che sono state costrette od obbligate ad abbandonare le loro case o i luoghi di residenza abituale “... soprattutto a causa di un conflitto armato, situazioni di violenza generalizzata, violazione dei diritti umani, disastri naturali o provocati dall'uomo, o allo scopo di sfuggire alle loro conseguenze, e che non hanno attraversato le frontiere internazionalmente riconosciute di uno Stato”; termine spesso usato come traduzione dell'espressione inglese “*Internally Displaced Person*” (*IDP*) [*sfollato*: dal latino volgare “fullare”, derivato di “fullo-onis” (follone, lavapanni) da cui il termine “folla” (moltitudine di persone riunite o, in senso figurato, di cose astratte) e “sfollato” (p.p. di “sfollare”), letteralmente “ex-folla” (da, fuori dalla folla)] .
- Rifugiato** : chi è costretto a fuggire dal proprio paese e non può o non vuole farvi ritorno oppure avvalersi della sua protezione, avendo subito o temendo di subire persecuzioni “per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche” : quindi, per uno dei motivi elencati dalla definizione di “rifugiato” della Convenzione del 1951 (art. 1, lettera A/2), definizione peraltro integralmente recepita dal Protocollo del 1967; la qualifica di “rifugiato” spetta di diritto a chi è stato riconosciuto tale, ai sensi della Convenzione del 1951 e/o Protocollo del 1967, da uno Stato (*rifugiato ai sensi della Convenzione*) oppure, laddove non siano in vigore detti strumenti internazionali, dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (*rifugiato sotto Mandato*), secondo procedure giuridiche e amministrative messe in atto dagli Stati e/o dall'Alto Commissariato per determinare se un richiedente asilo debba essere o no riconosciuto come rifugiato; solo in virtù di tale riconoscimento, i *rifugiati ai sensi della Convenzione* sono titolari di una serie di diritti, primo fra tutti il diritto al non-refoulement; il divieto di “refoulement” vale ovviamente anche per i *rifugiati sotto Mandato* ai quali tuttavia, per la natura stessa del riconoscimento loro accordato, non sono automaticamente

estensibili tutti i diritti/benefici previsti dalla Convenzione per quanti riconosciuti rifugiati – ai sensi della medesima – da uno Stato: l'estensione (e portata) o meno di tali diritti ai rifugiati sotto Mandato dipenderà in larga misura dal ruolo (e capacità negoziale) attribuito all'Alto Commissariato dalle istanze legislative/amministrative dei Paesi non firmatari della Convenzione del 1951 e/o Protocollo del 1967, dove il medesimo si trova ad operare [*rifugiato*: dal latino “refugium” (rifugio, ricovero, asilo), derivato di “refugere” (rifuggire), composto di “re” (indietro) e “fugere” (fuggire)] .

Esule : [dal latino “*exul-ulis*”, derivato da “*exilium*”, parola composta dalla preposizione “*ex*” (da, fuori da) e “*solum*” (suolo)] ; “estirpato dal suolo” inteso come patria: quindi, allontanamento forzato o volontario del cittadino dalla patria, in genere per motivi politici ; nella storia e letteratura dei secoli scorsi, il termine “esule” è stato largamente usato come *sinonimo di “rifugiato politico”* ; con riferimento ai promotori ed animatori delle rivoluzioni liberali europee del 1820-21 / 1830-31 / 1848-49, dopo il loro fallimento, la locuzione “esuli dell'Ottocento” è stata adottata dagli storici per designare un'intera generazione di patrioti rivoluzionari costretti all'esilio forzato o volontario .

BIBLIOGRAFIA

- Bolesta-Koziebrodzki L.** , *“Le droit d’asile”* – A. W. Sijthoff, Leyden, 1962, pp. 374.
- Durante F.** , *“Tutela internazionale dei rifugiati e diritti dell’uomo”*, in *“Studi in onore di G. Sperduti”* – A. Giuffr , Milano, 1984, p.557 ss.
- Grahl-Madsen A.** , *“Territorial Asylum”* – Swedish Institute of International Affairs, Uppsala – Almqvist&Wiksell International, Stockholm, 1980, pp. XVI – 231; *“The Status of Refugees in International Law”* – A. W. Sijthoff, Leyden, 1966 (vol. I), 1972 (vol. II).
- Hein C.** , *“L’asilo”* (p. 86-92), in *“Asilo, Migrazione, Lavoro”*, a cura di Maria Rita Saulle – Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995, pp. 220.
- Kojanec G.** , *“Asilo territoriale: problematica nell’ambito delle Nazioni Unite”*, in *“La Comunit  Internazionale”*, rivista trimestrale della Societ  Italiana per l’Organizzazione Internazionale (SIOI) – Cedam – Padova, 1977, p. 618-630.
- Leduc F.** , *“L’asile territorial et la Conférence des Nations Unies de Genève”*, in *“Annuaire Français de Droit International”*, 1977, p. 239 ss.
- Ricci M.** , *“Alcune considerazioni sull’asilo territoriale nei Paesi socialisti”*, in *“Affari Sociali Internazionali”*, n. .2, 1984, p. 91-100.
- Udina M.** , *“L’asilo politico territoriale nel diritto internazionale e secondo la Costituzione italiana”*, in *“Diritto Internazionale”*, Anno XXI, n. .3, 1967, p. 258-272 – ISPI / Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano; *“La Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’asilo territoriale”*, in *“La Comunit  Internazionale”*, rivista trimestrale della Societ  Italiana per l’Organizzazione Internazionale (SIOI) – Cedam, Padova, 1968, p. 293-300.
- Ungari P.** , *“Profili storici dell’asilo”* (p. 92-95), in *“Asilo, Migrazione, Lavoro”*, a cura di Maria Rita Saulle – Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995, pp. 220.

Weis P. , “*Territorial Asylum*”, in “The Indian Journal of International Law”, Vol.6, No. 2, April 1966, p. 173-194; “*The United Nations Declaration on Territorial Asylum*”, in “The Canadian Yearbook of International Law”, Vol.7, 1969, p.92 ss; “*The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum*” in “The British Yearbook of International Law”, Vol.50, 1979, p. 151 ss.

UNHCR / ACNUR, “*Minacce sull’asilo*” (p. 31-39), in “I rifugiati nel mondo – La sfida della protezione”, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, 1993 – Edizione italiana a cura della Delegazione ACNUR in Italia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri / Dipartimento per l’informazione e l’editoria / Quaderni di Vita Italiana – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1994, pp. IX-192; “*Rifugiati in Italia*” (3^a edizione, 1991, pp. XVI-315) – Raccolta di testi giuridici internazionali e nazionali, curata e pubblicata dalla Delegazione ACNUR in Italia.