

## **Introduzione.**

Fin dagli albori delle prime civiltà umane, l'asilo ha trovato spazio all'interno del funzionamento delle stesse, ponendosi per un lungo ed iniziale periodo come un istituto di matrice religiosa, basti pensare alle popolazioni dell'antica Grecia, solite a concedere "asilo" all'interno dei templi nei confronti di chi poteva dirsi "perseguitato", come anche nel periodo di grande espansione del cristianesimo ove le stesse strutture religiose, abbazie, chiese e monasteri erano solite ad accogliere i soggetti in fuga. L'alone di sacralità, unitamente al timore divino, conferiva all'asilo una simil veste di inviolabilità tanto da creare una vera e propria zona franca ove usufruire di una protezione che nessuno, in epoche caratterizzate da ampie superstizioni, si sarebbe spinto a violare. Il periodo di affermazione dell'asilo cristiano, o canonico, si caratterizzava tuttavia per una minore incisività del timore verso chi concedeva protezione. Le oscillazioni di "forza" tra potere temporale e potere spirituale portarono infatti alla perdita di efficacia dell'istituto canonico in favore dell'affermazione di un potere temporale governato dal diritto. La nascita degli Stati nazionali, con la conseguente formazione di un diritto volto a regolare i rapporti tra gli stessi, quale appunto il diritto internazionale, segna il definitivo tramonto della concezione religiosa dell'asilo il quale iniziava a farsi strada prima all'interno delle singole legislazioni nazionali e, poco dopo, anche nello stesso diritto internazionale.

Lungo il percorso evolutivo del diritto di asilo, il periodo del secondo dopo guerra costituisce poi un punto di svolta. In mezzo alle ceneri di un'umanità ormai segnata dalla privazione dei diritti più basilari, si facevano strada delle nuove idee votate alla ricostruzione e soprattutto all'unione tra più popoli. Tale dato, combinato a scelte strategiche dal punto di vista geopolitico, portava alla nascita delle prime Comunità europee che, azionate dal motore dell'integrazione, nel corso di mezzo secolo riuscirono a creare un'Unione sui generis, capace di affermare a livello diffuso un nucleo essenziale di diritti nei confronti dei soggetti, fornire loro una cittadinanza europea, sviluppare delle politiche sul versante interno ed esterno nell'ottica di affermarsi come un corpus unitario nel contesto globale. Proprio in questo scenario si

inserisce il diritto di asilo, trovando terreno fertile per la sua crescita e la sua affermazione.

Dalle presenti brevi premesse è possibile notare come la scelta di sviluppare uno studio sull'istituto dell'asilo risulta oggi quanto mai ambiziosa, specie tenendo conto della impossibilità di fornire anche solo una definizione univoca. All'interno delle fonti, sia storiche che giuridiche, ciò che emerge è una ratio comune alle varie definizioni dell'asilo: fornire protezione ad un soggetto sottoposto a persecuzioni.

Col tempo sia la definizione di protezione che quella di persecuzione sono andate ad evolversi, in risposta ai repentini mutamenti della società: se infatti la protezione al tempo dei greci era intesa come mera tutela "fisica" tramite un rifugio sicuro, essa cambia nel periodo post rivoluzione francese, ove alla stessa veniva affiancata la tutela dei "diritti" spettanti a quel determinato soggetto, sino a giungere così ai giorni nostri. Scopo che si pone il presente elaborato è non solo quello di tracciare lungo una linea temporale i pilastri sui quali trova fondamento il diritto di asilo, sia nel diritto internazionale che dell'Unione europea, ma altresì osservare l'azione di quest'ultima su un versante specifico. L'emanazione di regole sul tema dell'asilo non esaurisce infatti il compito dell'Unione che va ad ampliarsi con le già menzionate politiche di asilo e immigrazione riguardanti il versante interno e il versante esterno.

Muovendoci verso quest'ultimo, è stato possibile ravvisare delle grandi criticità che, benché riguardanti prima facie questioni di stretto diritto, hanno poi aperto la strada a delle riflessioni di più ampia portata.

Nel rispetto della logica hegeliana "a spirale", nel presente elaborato l'analisi ha avuto inizio dal generale per poi giungere al particolare.

**Il primo capitolo** è infatti dedicato al diritto internazionale il quale, ponendosi come archetipo della disciplina, consente di osservare come l'asilo, da istituto religioso sia divenuto poi istituto giuridico. L'attenzione della comunità internazionale verso tale fattispecie è emersa in seno ai gravi disordini post bellici i quali, mostrando il significato più duro della "privazione dei diritti umani" e "persecuzione", hanno contribuito alla grande opera di sensibilizzazione nei confronti del tema, sfociata poi nelle prime Convenzioni internazionali che hanno "codificato" il diritto di asilo. Le

Convenzioni tuttavia, pur mostrando l'ampia diffusione dell'interesse in diverse parti del globo, diversi sono infatti gli strumenti regionali adottati, non esauriscono il contributo del diritto internazionale in materia. Il diritto internazionale consuetudinario rappresenta oggi la parte più importante. Pur mancando un riconoscimento del diritto di asilo, uno dei principi più importanti, corollario dello stesso, quale appunto il principio di non refoulement è riuscito a consolidarsi.

**Il secondo capitolo** sposta l'attenzione dell'analisi sull'Unione europea. Partendo dalle origini delle prime Comunità europee si è cercato di ricostruire l'interno sistema volto a disciplinare l'asilo. Da una iniziale riluttanza degli Stati membri a rinunciare a quella "porzione di sovranità" incarnata dal metodo intergovernativo, il processo di integrazione, unitamente ad un mutamento di esigenze, ha poi consentito l'affermazione di competenze più solide in capo all'Unione tramite l'introduzione del metodo comunitario nelle politiche di asilo e immigrazione. Di lì in poi prende forma la complessa attività normativa, articolata in più fasi, tesa allo sviluppo del SECA. Analizzando gli strumenti principali del sistema è risultato altresì doveroso dedicare parte dell'attenzione ad uno degli scenari critici contemporanei costituito dalla crisi europea dei rifugiati del 2015. È dalle scelte volte a farvi fronte che il sistema ha conosciuto delle ulteriori innovazioni. Da ultimo, alla luce del perdurare, se pur in maniera ridotta, dello scenario critico circa gli arrivi di soggetti migranti, opportuno spazio è stato dedicato al Nuovo patto europeo sulla migrazione e asilo del 2020 il quale, alla luce dell'ampio contenuto e degli ambiziosi obiettivi, potrebbe fornire una soluzione a diverse criticità.

**Il terzo ed ultimo capitolo** pone infine l'attenzione su una delle due principali prospettive del tema: quella esterna. Si è avuto modo anzitutto di chiarire il modus operandi dell'azione esterna dell'Unione partendo dai capisaldi fissati in sede del Consiglio europeo di Tampere fino a giungere alla recenti attività portate avanti presso le frontiere esterne. Nucleo fondamentale del capitolo è poi costituito dall'analisi dei mezzi impiegati dall'Unione nel portare avanti l'azione esterna che, giova ricordare, non si esaurisce esclusivamente nello "spostamento" delle frontiere verso l'esterno ma altresì in azioni volte a prevenire l'insorgenza di flussi migratori a monte.

In tale contesto, poi è risultato necessario affiancare alla tematica dell'asilo quella dell'immigrazione irregolare, osservando i riflessi della disciplina rivolta a quest'ultima categoria nei confronti dei richiedenti asilo. In ultimo, sulla base delle implicazioni negative di tali azioni, specie sul versante dei diritti umani, ma non solo, è stata presa in considerazione una delle soluzioni più plausibili per far fronte alla problematica centrale: garantire il rispetto dei diritti umani nei confronti dei richiedenti ed evitare situazioni di afflusso di massa in zone europee non idonee a supportare tale pressione. La soluzione oggetto dell'analisi riguarda l'impiego di visti umanitari nel tentativo di consentire solamente agli "aventi diritto" di poter lasciare i loro Paesi di origine in modo sicuro e soprattutto "legale", evitando così di essere ricompresi nella classificazione di migranti irregolari. Come si vedrà, l'analisi condotta suggerisce una risposta negativa circa la possibilità di impiegare i visti umanitari, suffragata per altro da due note pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) e della Corte europea dei Diritti dell'uomo (CEDU). In particolare, non essendo prevista la possibilità di concedere dei visti umanitari "europei", le due Corti hanno stabilito la mera possibilità per ciascuno Stato membro di poter decidere se concedere o meno tale categoria di visto, lasciando, di fatto, la questione in sospeso.

# **I Le origini e lo sviluppo del diritto di asilo**

**1. Il fenomeno dei richiedenti asilo nel diritto internazionale. 2. Un interesse diffuso sul tema: il protocollo di New York 1967 e le successive evoluzioni. 3. Il Global compact sulla migrazione e il Global compact sui rifugiati. 4. Il principio di non refoulement: contenuto ed evoluzione. 4.1. (Segue) Lo sviluppo del principio di non refoulement all'interno della CEDU alla luce della giurisprudenza della Corte EDU. 5. Il diritto internazionale come archetipo della disciplina: un disegno più ampio. 6. Cenni conclusivi sul quadro internazionale e l'interpolazione nel diritto dell'Unione Europea.**

## **1. Il fenomeno dei richiedenti asilo nel diritto internazionale.**

La ricerca delle origini del fenomeno dei richiedenti asilo conduce molto indietro nel tempo. Il vasto panorama di eventi che ha contribuito a plasmare il fenomeno ruota attorno allo sviluppo del diritto di asilo il quale, caratterizzato da una molteplicità di profili ora religiosi ora politici, prima di giungere ad una vera e propria veste giuridica, ha percorso diverse tappe.

Scopo del presente studio sarà quello di osservare ed esaminare i momenti salienti che hanno portato tale fenomeno all'attenzione della comunità internazionale, con la conseguente emanazione di un primo sistema di regole generalizzate, quindi al consolidamento di una nozione di asilo quale diritto individuale.

L'attenzione verso i soggetti richiedenti asilo inizia a manifestarsi nel Secondo dopo guerra. In quel periodo, infatti, a causa dell'instabilità generalizzata<sup>1</sup>, molti individui

---

<sup>1</sup>Il secondo dopoguerra segna una nuova svolta nelle dinamiche migratorie europee. La molteplicità dei cambiamenti che vanno dal crollo dei regimi comunisti nell'Europa dell'est alla fine del colonialismo in diversi Paesi africani, ha implementato i flussi in entrata, rendendo il continente europeo luogo di arrivo e non solo di partenza (vista l'ampia emigrazione verso le Americhe e l'Australia). Cfr. G. BETTIN, E. CELA, L'evoluzione storica dei flussi migratori in Europa e in Italia in Rapporto di Ricerca realizzato nell'ambito del progetto PRIN "Piccoli comuni e coesione sociale: politiche e pratiche urbane per l'inclusione sociale e spaziale degli immigrati", finanziato dal MIUR - programmi di ricerca di interesse nazionale, 2010/2011.

furono costretti a lasciare i propri Paesi di origine per cercare un rifugio in grado di sottrarli alle angherie e alle conseguenze del secondo conflitto mondiale.

La consapevolezza raggiunta venne espressa già nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, ove un primo concetto di asilo trovò spazio all'art. 14<sup>2</sup>. Permanevano però dei rilevanti dubbi al riguardo, dovuti principalmente al fatto che detta Dichiarazione andasse a riconoscere il diritto del soggetto di "ricercare" e "godere" asilo in altri paesi, senza tuttavia attribuire alcun obbligo in capo agli Stati di garantirlo<sup>3</sup>.

Pur rimanendo aperte delle parentesi problematiche, l'approccio "internazionale" alla regolamentazione fenomeno dei richiedenti asilo andò sempre più a delinarsi. L'istituzione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati nel 1951 (*UNHCR*), rappresentò la nascita della prima organizzazione con finalità umanitarie cui venne affidato il compito di tutela dei rifugiati in quanto tali, eliminando il precedente approccio settoriale, la cui azione risultava circoscritta a gruppi specifici di individui in base alle loro etnia o nazionalità<sup>4</sup>. Bisogna precisare che, lungi dall'essere un fenomeno post-bellico temporaneo, quello dei richiedenti asilo si dimostrò una realtà con cui tutti gli Stati avrebbero dovuto confrontarsi per molto tempo<sup>5</sup>.

Nello stesso anno prese forma uno strumento dedicato alla disciplina effettiva del fenomeno, la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, che costituisce ancora oggi il punto di riferimento per gli Stati chiamati a decidere sulla concessione dell'asilo. Detta Convenzione si basa essenzialmente su due cardini: la definizione

---

<sup>2</sup> Il testo del c.1. art. 14: "*Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution*", il cui testo corrispondente in lingua italiana fornito dall'ufficio dell'Alto Commissariato per i rifugiati: "*Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni*". L'emblematica questione sul se i verbi "cercare" e "godere" potessero garantire l'esistenza di un vero e proprio diritto di asilo, viene affrontata durante i lavori dell'A.G. per la stesura del testo finale. In particolare si assiste allo scontro tra due proposte di emendamento le quali mostrano l'estrema labilità del dettato della norma, in particolare come la stessa possa essere oggetto di interpretazioni contrapposte, da un lato letterale e dall'altro critica.

<sup>3</sup>F. LENZERINI, *Asilo e diritti umani, l'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 102 ss.

<sup>4</sup>F. MASTROMARTINO, *Il diritto di asilo. Teoria e storia di un istituto giuridico controverso*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 167.

<sup>5</sup>F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo*, Roma, Carrocci, 2011, p. 63.

dello status di rifugiato e il principio di non *refoulement*, convogliando al suo interno la volontà della comunità internazionale di garantire uno standard minimo di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e prendendo atto allo stesso modo che una soluzione è raggiungibile solo attraverso la solidarietà e la cooperazione internazionale<sup>6</sup>.

Quanto alle due principali componenti, prenderemo in esame la definizione di rifugiato, facendo poi rimando al par. 4 per una trattazione più dettagliata sul principio di non *refoulement* (o non respingimento).

Emerge una questione preliminare riguardante le differenze tra i termini “richiedente asilo”, termine fino ad ora utilizzato, e “rifugiato”.

La distinzione tra un richiedente asilo e un rifugiato potrebbe essere ricavata dal testo della Convenzione. Ai sensi dell’Art. 1 la sussistenza di uno dei requisiti elencati qualifica il soggetto come rifugiato, si potrebbe affermare quindi che il termine faccia riferimento ad una situazione attiva. Il richiedente asilo diversamente non costituisce uno status giuridico definito, esso denota tutt’al più una situazione di fatto in cui un soggetto cerca di vedersi riconosciuto tale diritto. Solo dopo aver avanzato la richiesta, in conformità alle specifiche norme che disciplinano le qualifiche, potrà acquisire lo status specifico di rifugiato.

All’interno dell’art. 1 della Convenzione vengono individuate anzitutto due sottocategorie alle quali è riconosciuto lo status di rifugiato: alla lett. A, par.1<sup>7</sup> i c.d. *rifugiati statutari*, cioè quei soggetti ai quali era riconosciuto lo status in base ad accordi internazionali precedenti; al par.2<sup>8</sup> invece i c.d. *rifugiati convenzionali*, cioè quegli

---

<sup>6</sup>Cfr. Preambolo della Convenzione di Ginevra 1951: [https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione\\_Ginevra\\_1951.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf).

<sup>7</sup>L’art. 1 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati rubricato “*Definition of the term "refugee"*”, alla lett. A par. 1 prevede che: “*For the purposes of the present Convention, the term "refugee" shall apply to any person who: 1. Has been considered a refugee under the Arrangements of 12 May 1926 and 30 June 1928 or under the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 or the Constitution of the International Refugee Organization*”.

<sup>8</sup>L’art. 1 lett. A par. 2 così recita: “*As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a*

individui che, per avvenimenti verificatisi prima del 1951, sono perseguitati in ragione della propria razza, nazionalità, religione, appartenenza ad un certo gruppo sociale o opinioni politiche<sup>9</sup>, fornendo così una definizione unica basata su precisi presupposti. Prima di procedere alla disamina delle maggiori perplessità di questo sistema, tenendo a mente che sulle stesse si svilupperà il corso della trattazione, risulta opportuno riportare un esame dei presupposti relativi al riconoscimento dello status di rifugiato come descritti dalla citata Convenzione.

Stando alle previsioni della Convenzione di Ginevra un soggetto “acquisisce” lo status di rifugiato nel momento in cui soddisfa i criteri appositamente enunciati nella definizione. Una prima precisazione riguarda anzitutto il momento in cui il soggetto diviene rifugiato, tale condizione non si realizza infatti, in seguito al formale riconoscimento in quanto lo stesso non ha l’effetto di conferire lo status, ma si limita bensì a constatare l’esistenza di tale qualità. Un soggetto quindi non diviene rifugiato perché tale è riconosciuto, ma è riconosciuto come tale proprio perché rifugiato. Il processo che porta alla determinazione dello status si articola poi in due fasi, una volta ad accertare i fatti rilevanti al caso in esame, l’altra ad applicare agli stessi le disposizioni della Convenzione<sup>10</sup>.

Quanto ai requisiti che compongono la qualità di rifugiato si nota una suddivisione in tre gruppi: clausole di “inclusione”, clausole di “cessazione” e clausole di “esclusione”. Le prime costituiscono i criteri positivi che un soggetto deve soddisfare mentre le restanti indicano rispettivamente le circostanze per le quali un soggetto perde la qualità di rifugiato e le circostanze per le quali un soggetto, pur possedendo i requisiti positivi, è esclusa l’applicazione delle disposizioni della Convenzione.

---

*nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”*

<sup>9</sup> A.M. CALAMIA, Le norme “non statali e lo straniero”, in A.M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI (a cura di), Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei, Italia, Cedam, 2012, p. 18 ss.

<sup>10</sup>Cfr. UNHCR, Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato, capitolo I, par. 29 ss., disponibile al link: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Manuale-procedure-e-criteri-determinazione-status-rifugiato-compresso.pdf>

Riprendendo poi il dettato dell'art. 1 lett. A par. 1, si nota anzitutto come la definizione dei c.d. *rifugiati statutari* persegua il compito di assicurare la continuità della protezione internazionale nei confronti di soggetti che, in epoche precedenti, siano stati oggetto d'interesse da parte della Comunità internazionale. Pur mantenendo vivo il legame con il passato, simili strumenti conservano oggi un'importanza residuale per via dell'evoluzione che ha caratterizzato la materia, ma ciò non di meno rientra nelle prerogative dell'UNHCR ribadire l'applicazione della Convenzione di Ginevra anche nei confronti di tutti quei soggetti che hanno beneficiato del contenuto di strumenti precedenti. La previsione che riguarda poi i c.d. *rifugiati convenzionali*, l'art. 1 lett. A par. 2, rappresenta la clausola d'inclusione che descrive nello specifico gli elementi essenziali per la definizione dello status di rifugiato: il fondato timore (*well-founded fear*); la persecuzione (*being persecuted*); l'impossibilità e/o la non volontà di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza e/o di residenza abituale (*unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it*); la presenza fuori dal Paese di cittadinanza o di residenza abituale (*outside the country of his nationality*).

Il primo elemento è rappresentato dal timore del soggetto di essere perseguitato per motivi etnico-religiosi, a causa dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, a causa della nazionalità o per via delle opinioni politiche. La norma, oltre a porre un elemento soggettivo quale appunto il timore, inteso come stato mentale, aggiunge un elemento oggettivo, la "fondatezza", derivante questa da circostanze esterne ed oggettive senza le quali detto stato mentale risulterebbe ingiustificato. L'attività di valutazione di detto elemento è rivolta principalmente al futuro, è infatti necessario stabilire se effettivamente il richiedente possa correre un concreto rischio di subire comportamenti persecutori nell'ipotesi di rientro nel Paese di origine, tenendo comunque presente che l'esperienza individuale di ciascun soggetto è utile all'accertamento. Tuttavia, anche l'aver subito delle persecuzioni in passato potrebbe costituire un elemento valido a ritenere che le stesse si ripresentino nel futuro,

valutando ovviamente il caso alla luce delle concrete circostanze che sussistono e che presentano un rapporto di attualità con le passate persecuzioni<sup>11</sup>.

È quindi la persecuzione a rappresentare il secondo elemento costitutivo. La Convenzione, a ben vedere, non fornisce una definizione univoca, limitandosi ad enunciare i motivi che conferiscono tale veste ai comportamenti: etnia; religione; cittadinanza; appartenenza ad un determinato gruppo sociale; opinioni politiche. Tuttavia, dal combinato disposto degli artt. 1 lett. A c. 2 e 33<sup>12</sup> della Convenzione è possibile notare come la minaccia al diritto alla vita o alla libertà personale dell'individuo, per i motivi sopra citati, possa sempre qualificarsi come persecuzione<sup>13</sup>, fornendo in questo modo una definizione, se pur indiretta, della stessa. Ulteriore elemento della clausola d'inclusione è l'impossibilità e/o la non volontà di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza e/o di residenza abituale. Si tratta di un elemento bifronte in quanto la mancanza di protezione nel Paese di origine può essere dovuta a due ordini di ragioni: di tipo oggettivo, se viene presa in considerazione l'impossibilità di rivolgersi alle autorità di detto Paese, la stessa infatti può essere determinata da circostanze che non dipendono dalla volontà del richiedente, come ad esempio lo Stato di guerra nel Paese; di tipo soggettivo se invece vi è la non volontà di avvalersi della protezione. In quest'ultimo caso le ragioni risultano essere ampiamente collegate al "timore ragionevole" del soggetto richiedente verso il fatto che siano le stesse autorità dello Stato a porre in essere gli atti persecutori<sup>14</sup>. Ultimo elemento è infine rappresentato dalla presenza fuori dal Paese di cittadinanza (o residenza abituale se si tratta di un soggetto apolide). Si tratta di una condizione

---

<sup>11</sup>N. MORANDI, P. BONETTI, Lo status di rifugiato, scheda pratica (a cura di), in ASGI, 2013, pp. 10 ss.

<sup>12</sup>L'art. 33 c. 1 della Convenzione di Ginevra fa infatti esplicito riferimento alla vita e alla libertà del soggetto nella misura in cui viene garantito il principio di *non refoulement*: "*No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.*".

<sup>13</sup>Inoltre, da una lettura congiunta al Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato, si evince come anche altre gravi violazioni dei diritti umani debbano considerarsi persecutorie, Cfr. parr. 45 ss.

<sup>14</sup>Op. Cit. N. MORANDI, P. BONETTI, pp. 25-26.

essenziale per l'accesso alla protezione internazionale, non rilevando inoltre, se il timore sia sorto prima o dopo l'uscita dal Paese<sup>15</sup>. Bisogna precisare poi che, nell'ipotesi di un soggetto con più cittadinanze, tale requisito potrà dirsi soddisfatto solamente nel caso in cui nessuno dei Paesi di cittadinanza sia in grado di offrire protezione.

L'analisi dei presupposti poc'anzi condotta apre a non poche questioni che, benché meritevoli, non potranno essere affrontate nella loro interezza. Nondimeno è possibile riportare alcuni degli interrogativi principali riguardanti le caratteristiche che i comportamenti devono soddisfare al fine di essere qualificati come persecutori. L'indagine risulta complessa andando ad integrare anche il rischio di interpretazioni troppo ampie, suscettibili di stravolgere il dettato della norma. Per tali ragioni si ritiene che il riconoscimento dello status abbia effetti dichiarativi e non costitutivi, a decorrere dal momento in cui lo stesso viene richiesto.<sup>16</sup> L'intero sistema di Ginevra, per quanto innovativo, non riconosce perciò un vero e proprio diritto di asilo, ma si limita a disciplinare le situazioni in cui il soggetto abbia ottenuto lo status di rifugiato.

Condivisibile è quindi l'ipotesi secondo cui la Convenzione sia andata a delineare un sistema di protezione che persegue delle finalità umanitarie e non politiche, un complesso quindi non volto a contrastare le cause politico-sociali che integrano i presupposti della fuga, quanto invece ad alleviarne le conseguenze sotto il profilo umanitario, offrendo alle vittime di persecuzione una forma di protezione<sup>17</sup>.

## **2. Un interesse diffuso sul tema: il protocollo di New York 1967 e le successive evoluzioni.**

---

<sup>15</sup>Op. Cit. N. MORANDI, P. BONETTI, p. 27. Sul punto è opportuno precisare che l'esigenza di ottenere protezione internazionale, motivata dal fondato timore, può ben sorgere in un momento successivo all'uscita dal Paese di cittadinanza. In tale situazione si parla di protezione internazionale *sur place* di cui si dirà successivamente nel capitolo II.

<sup>16</sup>B. NASCIMBENE, Asilo e statuto di rifugiato, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2009.

<sup>17</sup>Op. Cit. B. NASCIMBENE.