

Celebriamo la Convenzione di Ginevra del 1951

Il 28 luglio del 1951, a Ginevra, i Plenipotenziari di 26 Stati (tra cui l'Italia), adottavano la Convenzione internazionale sullo status dei rifugiati.

La Convenzione si presenta suddivisa in 7 Capitoli per complessivi 46 articoli, con un Preambolo di 6 paragrafi sulla necessità di *“rivedere e codificare gli accordi internazionali precedenti relativi allo status dei rifugiati ed estendere l'applicazione di questi strumenti e la protezione da essi garantita a mezzo di un nuovo accordo”* ed integrato da un *“Atto Finale”*, in 4 parti, con delle raccomandazioni agli Stati contraenti.

Per gli addetti ai lavori essa rappresenta la *“Magna Carta”* dei diritti del Rifugiato, uno dei fondamenti giuridici del Diritto Internazionale Umanitario.

Per comprendere meglio il valore di quanto fatto nel '51 per i Rifugiati, occorre fare un breve excursus storico sull'Asilo.

Il diritto di asilo, in origine, nelle popolazioni elleniche, è il diritto d'immunità che acquista chiunque (uno schiavo fuggitivo, un delinquente, un prigioniero di guerra) si rifugia in un luogo sacro (edificio o recinto o bosco o monte consacrato alla divinità), ovvero presso una cosa sacra (altare o statua degli dei e, nei tempi posteriori, anche degli imperatori), per questo solo fatto, egli non può in alcun modo essere offeso o violentato.

La natura religiosa del diritto d'asilo viene mantenuta dai romani e dai popoli cristiani fino al Medioevo, quando diviene un atto umanitario concesso dai Signori locali.

Nell'età moderna diviene espressione della Sovranità degli Stati, quella di offrire protezione a chi fugge dal proprio Paese.

Nella storia moderna si registrano tanti episodi di gruppi di persone costretti a fuggire dal proprio paese per ragioni ideologiche o religiose, per citare qualche esempio: gli Ugonotti (protestanti francesi di fede calvinista) costretti a fuggire dopo la revoca dell'Editto di Nantes nel 1685 da parte di Luigi XIV, all'incirca *250.000 francesi*, cercarono scampo in Inghilterra, Olanda, Germania o nei Cantoni protestanti svizzeri; gli *Ebrei*, vittime di periodiche espulsioni: dall'Inghilterra nel 1290, dalla Francia nel 1306 e 1394, dall'Austria nel 1420 ed infine – la più nota per ferocia e dimensioni – la cacciata dalla Spagna nel 1492 di circa *150.000 Ebrei non convertiti* e, nel secolo successivo, quella dei *Moriscos* di discendenza araba.

Nel primo dopoguerra, siamo già negli anni '20 del secolo scorso, con la caduta di tre imperi, quello Austro-ungarico, quello Ottomano e quello Russo, il fenomeno dei rifugiati acquista dimensioni ancora più considerevoli, circa 4 milioni di persone.

Le cifre ufficiali parlano di 1.500.000 *profughi* fuggiti dalla *Rivoluzione Russa* ; migliaia di *profughi* provenienti dai *territori sotto dominazione turca*, compresi 320-500.000 *Armeni* scampati al genocidio del 1915 e con essi migliaia di *Assiri o Assiro-Caldei* (30-80.000) cacciati dalle loro abitazioni o deportati verso destinazione ignota; ed infine altre migliaia di *profughi* originati dalla *guerra greco-turca del 1922* in base ad un "piano scambio popolazioni" elaborato da Fridtjof Nansen – nominato Alto Commissario per i Rifugiati dalla S.d.N. nel 1921 – ed accettato da ambo le parti contendenti, 1 milione e mezzo di persone di etnia greca lasciarono l'Asia Minore per la Grecia, mentre mezzo milione di Turchi si trasferirono in senso inverso.

In questa "emergenza" la Società delle Nazioni, quella che in seguito sarebbe divenuta Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), adottò nel 1926 l'«*Accordo relativo ai certificati di identità per i rifugiati russi e armeni*» garantendo così una qualche forma di protezione ai profughi che, in fuga dai conflitti, erano stati privati della cittadinanza e non potevano dunque tornare nei loro paesi di origine. L'Accordo del 1926 prevedeva il rilascio di uno speciale passaporto internazionale, detto "certificato Nansen", rilasciato dalla Società delle Nazioni e riconosciuto internazionalmente, sostituiva il passaporto, e consentiva di ottenere permessi e titoli di soggiorno.

Nel periodo successivo nuovi profughi furono creati dai conflitti e dalle pulizie etniche che caratterizzarono quell'epoca, su tutti curdi e ebrei tedeschi lasciarono la loro terra per chiedere protezione ad altri Stati. Con questa concezione per "categorie" della protezione internazionale, ogni volta che un nuovo gruppo necessitava di protezione, occorreva convocare una nuova Conferenza Internazionale, per ratificare una nuova e specifica convenzione dedicata a quella categoria di profughi.

All'indomani della Seconda Guerra Mondiale, tutti gli Stati coinvolti nel conflitto, vincitori e vinti, furono chiamati a gestire tra i 20 e i 30 milioni di sfollati, deportati e rifugiati; vi era pertanto l'esigenza di trovare una soluzione universalmente condivisa sulla definizione di Rifugiato, che potesse trovare automaticamente applicazione senza dover ricorrere di volta in volta ad una Conferenza Internazionale.

Tra il 1944 e il 1946, oltre 12 milioni di Tedeschi (di cui quasi due muoiono durante il viaggio) lasciano i territori del Terzo Reich annessi dall'URSS e dalla Polonia, nonché la regione dei Sudeti che ritorna alla Cecoslovacchia, sostituiti

da 5 milioni di Polacchi e quasi 2 milioni di Cechi e di Slovacchi che vanno a prendere il loro posto. E l'URSS e la Polonia (che è stata dimezzata a causa del Patto Stalin-Hitler) si scambiano popolazioni per oltre 2 milioni di persone. Complessivamente, un movimento incrociato di 25 milioni di individui!

Nel frattempo il 10 dicembre 1948 a Parigi viene siglata la Convenzione Universale dei Diritti dell'Uomo che proprio all'art. 14 riconosce il "diritto a chiedere asilo".

Due anni prima i Padri costituenti italiani, avevano inserito con l'art. 10 della Costituzione, tra i diritti fondamentali della neonata Repubblica, il diritto d'asilo "Allo straniero al quale sia impedito di esercitare le libertà democratiche garantite in Italia."

I plenipotenziari di 26 Paesi si incontrarono a Ginevra per risolvere questo gravoso problema, dopo che gli esperti dei loro paesi si erano già confrontati su che tipo di soluzione adottare.

Vi erano sostanzialmente due schieramenti: da una parte, gli Stati Uniti favorevoli al mantenimento del sistema delle categorie; dall'altra, Francia e Gran Bretagna che si battevano per una definizione di "rifugiato" che potesse assumere un valore universale nel senso di ricoprire qualsiasi potenziale situazione di rifugiati - presente e futura - privilegiandone l'individualità in quanto "persone", non in quanto appartenenti ad un determinato "gruppo nazionale".

Anche gli italiani sostennero la necessità di una definizione "generale" di rifugiato: «la delegazione italiana», spiegarono i rappresentanti del Governo di Roma, «preferirebbe una definizione più ampia e più conforme alla situazione attuale», anche perché «il diritto di asilo è uno dei principi essenziali della Costituzione Italiana»

La proposta americana, di un lungo elenco di potenziali rifugiati, fu bocciata da tutti i paesi europei, e alla fine si arrivò al testo che conosciamo: "chiunque temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra.

La Conferenza (2-25 luglio) approvò il testo che noi oggi conosciamo con 24 voti a favore e 2 astensioni. Gli Stati partecipanti erano 26: 17 europei (Austria,

Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Principato di Monaco, Repubblica Federale di Germania, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Santa Sede, Svezia, Svizzera, Turchia, Jugoslavia), 5 americani (Brasile, Canada, Colombia, Stati Uniti, Venezuela), 2 asiatici (Iraq, Israele), 1 africano (Egitto) e 1 dell'Oceania (Australia). Due astensioni: Iraq e Stati Uniti.

Aperta alla firma presso l'Ufficio Europeo delle Nazioni Unite a Ginevra il 28 luglio 1951, la Convenzione era subito firmata da 14 Stati, ai quali si sarebbero aggiunti nel corso degli anni altri Stati fino a raggiungere il numero attuale di 142(141 sono invece gli Stati aderenti al Protocollo del 1967) su un totale di 191 Paesi membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

L'introduzione del concetto di "fondato timore di essere perseguitato" che si afferma sul precedente metodo "per categorie" sperimentato tra le due guerre mondiali contiene due elementi di fondamentale importanza: uno soggettivo, legato alla situazione individuale e specifica del singolo individuo che chiede di essere riconosciuto come rifugiato per la paura di essere perseguitato; timore che deve essere tuttavia supportato imprescindibilmente dalla presenza dell'elemento oggettivo, riconducibile ad una situazione di fatto, oggettivamente identificabile.

La formulazione varata il 28 luglio 1951 presentava tuttavia delle limitazioni all'universalità della definizione che oggi conosciamo, infatti era stata introdotta la data del 1° gennaio 1951 come limite temporale degli eventi potenziali cause di rifugiati; e veniva altresì stabilita la limitazione geografica, che offriva agli Stati contraenti la possibilità di limitare gli obblighi loro derivanti dalla Convenzione alle persone divenute rifugiate in seguito ad "avvenimenti verificatisi in Europa" soltanto e non anche "altrove".

Con il Protocollo di New York del 1967 vengono abolite queste due limitazioni, esso dispone infatti che la definizione dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951 debba essere intesa come se le parole "a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1 gennaio 1951" fossero omesse e ha inoltre stabilito che il Protocollo debba applicarsi senza alcuna limitazione geografica. La limitazione geografica è tuttora vigente in alcuni Paesi membri quali il Principato di Monaco, Malta, Turchia, Ungheria e, lo è stata fino al 31 dicembre 1989 anche in Italia.

I principi fondanti la protezione dei rifugiati contenuti nella Convenzione di Ginevra sono:

- 1- L'universalità, quella parola *chiunque messa all'art. 1*, senza più limiti di tempo e di spazio, ci permette di affermare che la persecuzione può

avvenire sia in tempo di guerra che in tempo di pace; sia in Stati dittatoriali così come in paesi democratici, in aree culturalmente "arretrate" (o presunte tali) così come in territori "evoluti" e "civili", nel Medio Oriente come in Africa, in America o in Europa. Dunque, per decidere sulla legittimità di una domanda di asilo, è necessario valutare sempre il singolo caso, la storia del richiedente, la vicenda specifica che ha vissuto.

Selezionare i richiedenti asilo sulla base della nazionalità – «i siriani sì perché in Siria c'è la guerra», «i senegalesi no perché il Senegal è un paese democratico» – è contrario alla *lettera* della Convenzione di Ginevra. È ciò appare ancora più chiaro se si pensa a quanto accaduto durante la così detta "Emergenza Nord Africa", durante la quale centinaia di migliaia di uomini e donne provenienti dai paesi subsahariani e dal Medio Oriente, che si erano stabiliti ormai da anni in Libia, furono fisicamente caricati sui barconi e inviati a morire nel Mediterraneo. Giunti in Italia essi non potevano più essere considerati ivoriani, maliani, nigeriani o ghanesi avendo lasciato quei paesi da diversi anni, ed è così che si sono espresse alcuni Tribunali italiani ancor prima che il Ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio dei Ministri con alcune Circolari e Decreti concedesse la protezione umanitaria a tutti coloro fossero giunti in Italia dai paesi Nord Africani tra il 1 gennaio e il 5 aprile 2011.

- 2- Il principio di non respingimento o **non refoulement**, secondo il quale nessuno Stato contraente può espellere in nessun modo un rifugiato verso un territorio dove possa essere perseguitato, dove la sua vita e la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, o delle sue opinioni politiche (art. 33)
- 3- Il principio dell'innocenza dei rifugiati entrati illegalmente impone agli Stati contraenti di non prendere "sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustificino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari." (art. 31)

Nel corso degli ultimi decenni vi è stata un'attualizzazione dei motivi di persecuzione, introdotti con apposite Convenzioni internazionali.

La Convenzione del 1969 dell'Organizzazione dell'Unità Africana che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa ha introdotto tra i motivi di persecuzione l'aggressione esterna, l'occupazione, il dominio straniero, gravi

turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza.

La Dichiarazione di Cartagena del 1984 sui rifugiati in America Latina, ha introdotto tra i motivi di persecuzione la violazione massiccia dei diritti dell'uomo elemento, questo, innovativo rispetto non solo alla Convenzione del 1951 ma anche alla Convenzione OUA del 1969.

Da ciò deriva che la valutazione dell'elemento soggettivo può portare a considerare persecutorie anche azioni che di per sé non verrebbero reputate tali secondo una rigida interpretazione della Convenzione, ma che lo sono alla luce dell'esame del singolo caso.

Forse un giorno la carestia, la miseria, la povertà che limitano di fatto l'esercizio dei diritti fondamentali degli esseri umani, saranno annoverati tra i così detti "agenti persecutori" e non ci sarà più alcun pregiudizio per chi fugge dai paesi del Terzo e Quarto mondo alla ricerca di una vita più dignitosa.

Infine due precisazioni conclusive.

La Convenzione di Ginevra e il Protocollo del 1967 non parlano di asilo, non trattano specificamente le questioni inerenti alla concessione dell'asilo.

Convenzione e Protocollo non impongono agli Stati contraenti l'obbligo di ammettere nel loro territorio richiedenti asilo e rifugiati. In altre parole, Convenzione e Protocollo sanciscono diritti e doveri dei rifugiati che – legalmente o illegalmente – già risiedono nel paese di asilo, ma non sanciscono la loro ammissione nel paese. L'unico obbligo incombente sugli Stati contraenti è quello di "non espellere o respingere (refouler) un rifugiato verso le frontiere di Paesi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, o delle sue opinioni politiche" (art. 33 Convenzione del 1951).

La Convenzione del 1951 / Protocollo del 1967 danno una definizione delle persone da considerarsi rifugiate ai sensi di questi strumenti: non danno, però, indicazione alcuna delle procedure da seguire per la determinazione dello status di rifugiato, lasciando quindi ai Governi dei paesi membri il compito di stabilire le procedure ritenute più opportune, con o senza la partecipazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Non essendo la questione esplicitamente regolata dalla Convenzione del 1951, le procedure adottate dai diversi Stati parti della Convenzione e del Protocollo variano notevolmente.

L'Italia, uniformandosi a quanto disposto dalle Direttive europee in materia, ha regolamentato la materia con alcuni Decreti legislativi (n. 150/08 e 142/15).

Bibliografia

Sergio Bontempelli, *Addio Ginevra bella*. ADIF 15/06/2016

Giovanni Ferrari, *La Convenzione sullo Status dei Rifugiati aspetti storici.*
16/01/2004

Sofia Omar Osman, *Gli strumenti giuridici internazionali a tutela dei rifugiati: la Convenzione di Ginevra (1951) e il Protocollo di New York (1967).* Centro Diritti Umani 18/05/2016

Enciclopedia Treccani, *Asilo definizione.*