

L'armonizzazione delle politiche di asilo in sede comunitaria e la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951. — Il processo di cooperazione avviato da alcuni Stati membri dell'Unione europea nell'ambito delle politiche di asilo, e, in particolare, l'attribuzione ad un determinato Stato della competenza ad esaminare le domande di asilo, pone un problema di compatibilità rispetto agli obblighi internazionali degli Stati membri.

Un problema del genere si può porre rispetto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Come è noto, la Convenzione non assicura alcun diritto in tema di asilo. Tuttavia il rifiuto di esaminare la domanda e il respingimento del richiedente potrebbero comportare una violazione dell'art. 3 della Convenzione qualora vi sia il fondato timore che questi possa essere sottoposto, nel Paese verso il quale viene respinto, a trattamenti inumani o degradanti.

La questione è stata esaminata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella decisione del 7 marzo 2000, relativa alla ammissibilità del ricorso n. 43844 del 1998, *I.T. v. the United Kingdom*. Il ricorrente aveva inizialmente fatto domanda di asilo nella Repubblica federale di Germania, la quale aveva tuttavia respinto la richiesta sulla base di una interpretazione restrittiva della nozione di persecuzione contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati. La Repubblica federale esclude infatti che il timore di persecuzione ad opera di privati costituisca titolo per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

In seguito al respingimento della domanda, il ricorrente aveva quindi riproposto la sua domanda in Gran Bretagna, la quale tuttavia aveva opposto la competenza delle autorità tedesche ai sensi della Convenzione di Dublino del 1990, relativa alla «determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee», ed aveva conseguentemente adottato un provvedimento di respingimento verso la Repubblica federale.

Alla Corte era quindi posto il problema di vedere se il provvedimento britannico non potesse causare una violazione di diritti garantiti dalla Convenzione in relazione agli orientamenti adottati dalle autorità tedesche, e, di conseguenza, al rischio che un respingimento del richiedente verso il Paese di origine potesse dar luogo a trattamenti inumani o degradanti. Come è noto, la giurisprudenza della Corte ha interpretato l'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nel senso che esso si riferisce a trattamenti inumani o degradanti originati sia da comportamenti statali che da comportamenti di soggetti privati (v. la sentenza del 29 aprile 1997 relativa al caso *H.L.R. v. France*, in *Reports*, 1997, III, p. 745 ss., spec. par. 40).

La Corte ha ritenuto inammissibile la questione, in relazione soprattutto all'esistenza presso l'ordinamento della Repubblica federale di garan-

zie procedurali che non facevano ritenere verosimile un automatico respingimento del richiedente verso il proprio Paese di origine. Nondimeno, nell'esaminare la questione, la Corte ha negato che il trasferimento della competenza ad esaminare la domanda di asilo, ai sensi della Convenzione di Dublino, possa escludere la responsabilità dello Stato richiesto ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In particolare, si potrebbe avere una violazione dell'art. 3 della Convenzione qualora uno Stato, trasferendo la responsabilità di esaminare una domanda di asilo a favore di un altro Stato, possa indirettamente contribuire a causare un trattamento contrario a questa disposizione. Tale pericolo potrebbe infatti sussistere qualora il trasferimento della competenza avvenga a favore di uno Stato che adotti una interpretazione restrittiva dell'art. 3, e non consideri, nell'adottare un provvedimento di respingimento, il pericolo di persecuzione ad opera di soggetti privati.

Si legge in particolare nella decisione: «the indirect removal [...] to an intermediate country, which is also a Contracting State, does not affect the responsibility of the United Kingdom to ensure that the applicant is not, as a result of its decision to expel, exposed to treatment contrary to Article 3 of the Convention. Nor can the United Kingdom rely automatically in that context on the arrangements made in the Dublin Convention concerning the attribution of responsibility between European countries for deciding asylum claims. Where States establish international organisations, or *mutatis mutandis* international agreements, to pursue co-operation in certain fields of activities, there may be implications for the protection of fundamental rights. It would be incompatible with the purpose and object of the Convention if Contracting States were thereby absolved from their responsibility under the Convention in relation to the field of activity covered by such attribution».

La soluzione adottata dalla Corte si pone nel solco di un orientamento tendente a non considerare rilevante, ai fini di accertare la responsabilità degli Stati parte della Convenzione, l'eventuale trasferimento di competenze a favore di altri Stati o organizzazioni internazionali. Mentre ciascuno Stato membro rimane libero di effettuare un trasferimento di competenze a favore di organi estranei al proprio ordinamento, la sua responsabilità rimane inalterata e si estende quindi anche ai comportamenti di tali organi.

In termini analoghi potrebbe essere risolta anche la questione di eventuali conflitti fra il meccanismo di trasferimento della competenza, previsto dalla Convenzione di Dublino, e gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati del 1951. La situazione prospettata dalla Convenzione di Ginevra è tuttavia più complessa. Conviene esaminarla con una certa attenzione anche nella prospettiva di ulteriori attività di armonizzazione delle politiche di asilo nell'ambito delle Comunità europee.

Una prima possibile soluzione consiste nel ritenere che un conflitto fra il meccanismo di trasferimento della competenza e la Convenzione di Ginevra non sorga qualora tutti gli Stati parte del primo adottino nozioni e criteri interpretativi compatibili con la Convenzione.

Vero è che, nell'affermare la competenza di un determinato Stato ad esaminare le domande di asilo — e il riconoscimento della valutazione effettuata da questi ad opera degli altri Stati —, la Convenzione di Dublino può avere l'effetto pratico di assicurare solo il livello di tutela più basso fra

quelli accordati dagli Stati parte. Si potrebbe pensare tuttavia che un problema di compatibilità non si ponga allorché tale criterio appaia comunque compatibile con la Convenzione di Ginevra.

Questo percorso argomentativo avrebbe l'effetto di agevolare forme di integrazione delle politiche di asilo ad opera di un gruppo di Stati parte della Convenzione di Ginevra. È difficile pensare che l'esistenza di obblighi posti in capo agli Stati possa impedire tali processi, qualora essi agiscano nondimeno nel rispetto delle norme della Convenzione.

Per altro verso tuttavia questa prospettiva non pare del tutto soddisfacente. Occorre considerare, infatti, che la Convenzione di Ginevra contiene un obbligo posto a ciascuno Stato di esaminare una domanda di asilo. Il meccanismo di trasferimento di competenza ha quindi l'effetto di impedire che un soggetto si avvalga della possibilità di chiedere asilo presso uno Stato che adotti una interpretazione liberale delle nozioni contenute in essa, e debba invece, se ciò deriva dall'applicazione delle regole sulla competenza, rivolgersi ad uno Stato che adotti una interpretazione particolarmente ristretta.

Questo effetto appare particolarmente problematico in un sistema, quale quello della Convenzione di Ginevra, privo di organi di controllo che ne definiscano l'interpretazione in maniera vincolante per gli Stati. L'ampia discrezionalità della quale godono gli Stati membri non rende certo agevole stabilire in maniera certa se un determinato comportamento sia posto in attuazione ovvero in difformità rispetto agli obblighi posti dalla Convenzione. Anche in relazione all'oggetto ed al carattere di tali obblighi, infatti, l'interesse di ciascuna delle Parti ad assicurarne l'esatto adempimento ad opera delle altre appare flebile.

L'esistenza di una varietà di soluzioni interpretative delle nozioni contenute nella Convenzione è quindi una conseguenza indiretta del meccanismo di tutela assicurato dalla Convenzione. Tale varietà può avere un certo rilievo ai nostri fini. Infatti, proprio in ragione di differenze, anche assai pronunciate, nell'applicazione della Convenzione ad opera degli Stati parte, l'individuo ha la possibilità di scegliere, fra le varie soluzioni offerte dagli ordinamenti nazionali, quella che meglio assicura tutela alla propria situazione personale.

Non sembra irragionevole quindi ritenere che la facoltà di determinare liberamente lo Stato al quale chiedere asilo, e addirittura di rivolgersi alternativamente a più Stati, costituisca una forma indiretta di garanzia della Convenzione e assicuri, per così dire, una parziale compensazione rispetto all'assenza di organi di controllo sull'operato degli Stati.

Per altro verso, quindi, un meccanismo che determina, all'interno di un gruppo di Stati, un solo Stato competente ad esaminare una domanda di asilo, ha l'effetto di restringere la portata di questa forma indiretta di garanzia, e può imporre all'individuo la competenza di uno Stato che adotti una interpretazione assai restrittiva della Convenzione e, magari, di dubbia compatibilità con essa.

Un esempio può essere fatto proprio con riferimento alla situazione prospettata nel caso *I.T. v. the United Kingdom*. In quel caso, il richiedente asilo non avrebbe potuto avvalersi dell'interpretazione della nozione di persecuzione riconosciuta dal Regno Unito, ma avrebbe visto esaminata, e respinta, la propria domanda dalla Repubblica federale di Germania, in con-

seguenza dell'adozione da parte di tale Stato di una nozione di persecuzione la cui compatibilità con la Convenzione non appare sicura.

Questa considerazione può essere utile nel determinare le condizioni per una ulteriore armonizzazione della politica di asilo in sede comunitaria (cfr. soprattutto il punto 15 delle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere, il quale stabilisce che, «nel lungo periodo, le norme comunitarie dovrebbero indirizzarsi verso una procedura comune in materia di asilo e uno *status* uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, in tutta l'Unione»). Da quanto emerge dai lavori preparatori avviati dalla Commissione, tale processo si impernia su due meccanismi: la determinazione di criteri di competenza atti ad individuare lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo e l'individuazione di criteri minimi per l'esame delle domande (cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Verso una procedura comune in materia di asilo e uno *status* uniforme e valido per tutta l'Unione per le persone alle quali è stato concesso il diritto di asilo», COM/2000/755 def., e la proposta di direttiva del Consiglio del 20 novembre 2000 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, COM/2000/578 def.). Un modo per evitare ogni possibile ipotesi di conflitto fra tale processo e gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra consisterebbe senz'altro nel fissare i criteri comuni per la valutazione delle domande di asilo in relazione al livello più alto di tutela per il richiedente asilo, fra quelli stabiliti dagli Stati membri. Ciò avrebbe l'effetto di assicurare che, nello spazio comune europeo, la riduzione delle possibilità aperte al richiedente dalla Convenzione di Ginevra venga compensata dall'adozione di criteri interpretativi che assicurino ad esso la medesima tutela alla quale egli avrebbe avuto titolo, in virtù della Convenzione, in assenza di processo di armonizzazione. L'esonero di uno Stato dall'obbligo di procedere all'esame della domanda di asilo sarebbe infatti giustificato dal fatto che, in ogni caso, tale domanda verrebbe esaminata secondo criteri di tutela quanto meno eguali a quelli che esso avrebbe applicato. (Enzo Cannizzaro)

Il riconoscimento della cittadinanza italiana ai nati da madre cittadina prima del 1948: quale «uniforme interpretazione del diritto» da parte della Cassazione?

— La determinazione degli effetti nel tempo della sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 1983 — che ha dichiarato l'illegittimità, per contrasto con gli articoli 3 e 29 Cost., della legge del 1912 sulla cittadinanza nella parte in cui non prevedeva che fosse «cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina» (sent. 9 febbraio 1983 n. 30, in *Rivista*, 1983, p. 198 ss.) — ha dato origine ad orientamenti non univoci da parte della giurisprudenza. In un parere reso subito dopo tale pronuncia, il Consiglio di Stato aveva negato che l'efficacia di quest'ultima potesse «retroagire oltre al momento in cui si [era] verificato il contrasto tra la norma di legge... dichiarata illegittima, e la norma od il principio della Costituzione, cioè non [poteva] retroagire oltre il 1° gennaio 1948, data di entrata in vigore di quest'ultima» (Cons. Stato, sez. I, 15 aprile 1983 n. 105/83, in *Foro it.*, 1986, III, 411 ss., con commento di NASCIBENE). Un orientamento non dissimile era stato accolto dalla Corte di cassazione (nella sent. 23 febbraio 1978 n. 903, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1978, p. 814 ss.), con