



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE
CAMPOBASSO

DIPARTIMENTO GIURIDICO

CORSO DI DOTTORATO IN

PERSONA, IMPRESA E LAVORO

DAL DIRITTO INTERNO A QUELLO INTERNAZIONALE

(Ciclo XXV)

LO STATUS DI RIFUGIATO

Strumenti di tutela e procedure di accoglienza nel diritto
interno, internazionale e dell'Unione Europea.

COORDINATORE

Chiar.mo Prof.

Francesco Paolo Traisci

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa

Maria Rosaria Mauro

CANDIDATO

Vincenzo Maria Scarano

Matr. n. 141493

ANNO ACCADEMICO 2012

INTRODUZIONE

I recenti ed inattesi eventi che hanno profondamente cambiato gli scenari politici degli Stati della sponda sud del Mediterraneo – in un processo tutt'altro che concluso – hanno avuto ripercussioni inedite in Europa e soprattutto in Italia, con l'arrivo di consistenti flussi di persone richiedenti asilo e protezione internazionale.

Si tratta di migrazioni forzate, di fronte alle quali gli strumenti giuridici internazionali rivelano la loro inadeguatezza. La situazione che si è venuta a creare necessita di interventi urgenti e di riflessione di più lungo periodo.

Il presente lavoro si propone di ricostruire – anche attraverso lo studio delle legislazioni e delle giurisprudenze italiana, spagnola e statunitense – la disciplina internazionale, europea e nazionale, relativa al riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951¹, nonché con le altre forme di protezione della persona emergenti dal diritto dell'Unione Europea e dal sistema *CEDU* di salvaguardia dei diritti fondamentali, in un'ottica di costante rapporto con l'applicazione del diritto di asilo.

Ciò posto, la prima parte dell'elaborato si concentrerà sull'analisi dell'ordinamento di diritto internazionale, a partire dalla disciplina di cui all'art. 1, lett. a), della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa alla definizione di rifugiato per analizzare

¹ Cfr. la Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello status di rifugiato, adottata dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo statuto dei rifugiati e degli apolidi, approvata dall'ONU il 28 luglio 1951.

INTRODUZIONE

non solo l'evoluzione della norma medesima (soprattutto come interpretata dalla giurisprudenza internazionale e delle Organizzazioni internazionali *ad hoc*), che ne ha visto un ampliamento della portata, ma anche tutti gli strumenti di tutela e gli istituti affini posti in essere sia dalla comunità internazionale che dai singoli Stati.

Sul versante del diritto dell'Unione Europea, la fonte che ha avuto maggiore impatto sulla disciplina della materia negli ordinamenti interni degli Stati membri è la direttiva del Consiglio 2004/83/CE del 29 aprile 2004, recante “Norme minime sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta” (c.d. Direttiva Qualifiche).

Come si vedrà, essa prevede che in tutta l'Unione europea si applichino criteri comuni per identificare coloro che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale, garantendo che questi soggetti possano godere in tutti gli Stati membri di un livello minimo di diritti e prestazioni (permessi di soggiorno, accesso all'istruzione e all'occupazione, assistenza sanitaria e sociale, unità del nucleo familiare ed integrazione).

La Direttiva, inoltre, introduce un regime armonizzato di protezione sussidiaria per quanti – pur necessitando di protezione internazionale – non rientrano nel campo di applicazione della Convenzione di Ginevra sui rifugiati.

Tale disciplina ruota intorno alla definizione giuridica del concetto di “persecuzione”, sia nel suo elemento dinamico, concernente i comportamenti e gli agenti persecutori, sia nel suo aspetto genetico, relativo alle ragioni della persecuzione².

² Requisito fondamentale per il riconoscimento dello status di rifugiato è il fondato timore di essere perseguitato, se non la vera e propria persecuzione in concreto: la nozione è ristretta nella misura in cui esclude dal suo ambito di applicazione i c.d. rifugiati umanitari o *de facto*, cioè coloro che sono costretti a lasciare il proprio Paese d'origine a causa del mancato rispetto dei diritti fondamentali, ma che – a differenza dei richiedenti asilo che soddisfano le condizioni previste per la fattispecie del rifugio convenzionale – non fuggono da una situazione caratterizzabile in termini di persecuzione personale, bensì da un contesto di violenza o disordini generalizzati. Sul punto, si vedano PEDRAZZI, *Commento all'art. 1 decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39 e modifiche successive*, in NASCIMBENE (a cura di), *La condizione giuridica*

LO STATUS DI RIFUGIATO

STRUMENTI DI TUTELA E PROCEDURE DI ACCOGLIENZA NEL DIRITTO INTERNO, INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

In particolare, la previsione contenuta nell'art. 10, co. 3 della Costituzione italiana, che riconosce il diritto d'asilo allo «straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche» garantite dalla nostra Carta fondamentale, convive, da un lato, con l'assenza di una disciplina legislativa attuativa del dettato costituzionale stesso, e, dall'altro, con il nuovo impulso dato dal diritto comunitario alla materia di asilo.

L'analisi, inoltre, non può prescindere dalla comparazione con altri ordinamenti, in particolare quello spagnolo e quello statunitense, espressione delle culture giuridiche rispettivamente di *civil law* e *common law*, al fine di analizzare e comprendere i punti in comune, ma soprattutto i diversi strumenti di tutela posti in essere da tali ordinamenti e le differenze anche concettuali derivanti da una diversa evoluzione giuridica e sociale avvenuta in tali Stati³.

Al fine di valutare appieno il rilievo della definizione di rifugiato, la portata del diritto d'asilo e l'estensione della tutela individuale che esso garantisce, nel lavoro si esaminerà l'interazione tra le disposizioni di diritto internazionale, da un lato, e le norme costituzionali nazionali in uno con le disposizioni configuranti un vero e

dello straniero. *Diritto vigente e prospettive di riforma*, Padova, 1997, p. 98; BRUNELLI, *Art. 18. Diritto di asilo*, in BIFULCO-CARTABIA-CELOTTO, *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 154; BEGHÉ LORETI, *Rifugiati e richiedenti asilo nell'area della Comunità europea*, Padova, 1990, p. 20 ss. A conferma dell'inadeguatezza della disciplina della Convenzione e della necessità di superarne i parametri, si considerino i vari interventi di ampliamento del mandato dell'UNHCR, che ha progressivamente esteso le proprie competenze fino a comprendere anche la protezione degli sfollati e dei rifugiati economici in forza dell'art. 8 lett. d) dello Statuto (Gen. Ass. Res. 428.V, 14.12.1950), ove si invitano i Governi a cooperare con l'Alto Commissariato nell'esercizio delle sue funzioni, « *promoting the admission of refugees, not excluding those in the most destitute categories, to the territories of the State* ». Sia le risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU approvate dal 1956, sia il Comitato esecutivo dei Programmi, istituito nel 1957, hanno esteso le funzioni assistenziali e di protezione dell'UNHCR a scopi umanitari (in favore delle "displaced persons" ovvero, più genericamente, di «*refugee of concern to the international community*» anche in caso di esodi di massa).

³ Le rispettive disposizioni costituzionali dei tre ordinamenti considerati, infatti, presentano alcuni tratti comuni, ma soprattutto significative differenze dovute alla diversa sedimentazione storica di riforme o, viceversa, di silenzi del legislatore, così come al differente impianto costituzionale in materia di diritti fondamentali e di rapporto con l'ordinamento internazionale. Per una recente analisi delle più significative legislazioni europee di attuazione delle relative norme costituzionali v. BALBO, *Rifugiati e asilo. Il diritto reale soffocato: excursus tra direttive europee e leggi nazionali*, Matelica, 2007.

INTRODUZIONE

proprio “sistema europeo”⁴ di tutela multilivello⁵, dall'altro lato, volgendo particolare attenzione al doppio livello e dominio normativo europeo intercorrente tra ordinamento dell'Unione Europea⁶ e sistema CEDU⁷.

In definitiva, la finalità della ricerca è quella di tracciare le linee evolutive della figura giuridica dello status di rifugiato nel diritto internazionale, indirizzando nel contempo lo studio verso le discipline nazionali in materia di asilo, in particolare quella italiana e quella spagnole, e verificando altresì il grado di sovrapposizione tra queste discipline ed il multiforme sistema europeo di protezione, così come progressivamente si struttura in vista di un vero e proprio regime europeo⁸.

4 Si consideri che, accanto al principio di prevalenza dei trattati internazionali precedentemente stipulati, sancito dall'art. 351, par. 1 del TFUE, gli Stati membri sono tenuti ad impegnarsi ad eliminare ogni possibile contrasto tra le obbligazioni assunte in forza della loro partecipazione alla Comunità europea e quelle derivanti dal diritto internazionale (ad es. modificando o denunciando i pregressi trattati internazionali incompatibili, ai sensi dell'art. 352, par. 2 TFUE). Inoltre, secondo l'art. 78 TFUE, la Direttiva Qualifiche deve tenere conto della Convenzione di Ginevra e dei relativi Protocolli, così come degli altri trattati rilevanti in materia di asilo quali fonti pattizie vincolanti (tra cui la CEDU, il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 nonché la Convenzione contro la tortura del 1984) nonché del complesso tessuto normativo di salvaguardia dei diritti fondamentali formato dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri quali principi generali di diritto comunitario, ai sensi dell'art. 11 TFUE letto alla luce del Trattato sull'Unione Europea. In verità, le implicazioni del rapporto tra disciplina comunitaria del diritto d'asilo e diritto internazionale umanitario emergeranno soltanto nello sviluppo della futura prassi: certamente, la prima non può che essere interpretata alla luce del diritto internazionale su cui si innesta. Pertanto, alla luce della clausola di primazia del diritto comunitario ed in virtù dell'azionabilità di questo innanzi ai giudici nazionali, ci si può ragionevolmente attendere che l'efficacia dei vincoli posti in materia dal diritto internazionale umanitario (innanzitutto il principio di *non refoulement*), in prospettiva, si rafforzi.

5 Sull'argomento cfr. D'ATENA-GROSSI, *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello: tra Europa e stati nazionali*, Milano, 2004. L'espressione richiama un ampio universo concettuale di cui non si può dare pienamente conto nel presente lavoro e che concerne l'interazione dinamica non soltanto tra fonti promananti da diversi livelli di governo (in particolare, nazionale e sovranazionale), bensì anche tra la giurisprudenza prodotta dalle diverse Corti; v. BARBERA, *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*, in BILANCIA-DE MARCO, *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004, pp. 89-98.

6 Reg. (CE) 18 febbraio 2003, Regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (c.d. Dublino II, in quanto in parte sostituisce la disciplina prevista dalla precedente Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990). Inoltre, va rilevato che l'art. 19 del Trattato sull'Unione Europea, infatti, vieta il respingimento, l'espulsione o l'estradizione «verso uno Stato in cui esiste un rischio serio» che il soggetto «sia sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti».

7 Il principio di *non refoulement* è altresì previsto dall'art. 3 della Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti – siglata nel 1984 ed entrata in vigore il 26.6.1987 – ai sensi del quale «no State Party shall expel, return (refouler) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture» (co. 1). Il par. 2 precisa che «for the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights».

8 In modo efficace, è stata usata la metafora del geroglifico, cfr. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007, p. 1.

LO STATUS DI RIFUGIATO

STRUMENTI DI TUTELA E PROCEDURE DI ACCOGLIENZA NEL DIRITTO INTERNO, INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

La questione principale, che emerge dal lavoro, consiste nella possibilità di configurare un diritto d'asilo autonomo ed effettivamente più ampio rispetto al riconoscimento dello status di rifugiato, al quale tradizionalmente tale diritto è stato associato, realizzando di fatto confusione terminologica, concettuale ed applicativa⁹ che si traduce in un affievolimento della tutela complessivamente garantita¹⁰.

9 Il progressivo incremento delle domande di ingresso di cittadini stranieri nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea ha determinato nei governi interessati una crescente preoccupazione per il potenziale impatto del fenomeno migratorio sugli interessi nazionali. Pertanto, anche la questione del diritto d'asilo ha risentito degli effetti straniati di politiche volte alla tutela della sicurezza interna e dell'ordine pubblico, piuttosto che alla realizzazione degli obiettivi di protezione umanitaria che all'asilo – per definizione – appartengono. Tale tendenza si è ulteriormente accentuata a causa della recente recrudescenza del terrorismo internazionale, che ha prodotto un irrigidimento delle normative interne in materia di immigrazione ed asilo, tale da sollevare forti perplessità in merito alla loro compatibilità con gli obblighi di diritto internazionale a carico degli Stati in tema di protezione dei rifugiati e rispetto dei diritti fondamentali. Sul punto v. LENZERINI, *La compatibilità dei disegni di legge della XIV Legislatura in materia di diritto di asilo con i principi di diritto internazionale relativi alla salvaguardia dei diritti fondamentali*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 340.

10 Secondo DELMAS-MARTY, *Raisonnement la raison d'Etat*, Paris, 1989, p. 17 «l'ambiguità attiene proprio alla struttura del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo» non tradurre: infatti, «pur considerando che lo scopo del Consiglio è di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri e che l'unico modo di raggiungere questo scopo è la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Preambolo CEDU), gli Stati membri non intendono rinunciare alla propria sovranità, né astenersi dal prendere misure discrezionali in nome dell'interesse generale». L'ambiguità deriva da quella ambivalenza normativa ricorrente nella CEDU che, accanto al riconoscimento del diritto ed alla garanzia della sua protezione, introduce possibilità di deroga o di affievolimento del diritto stesso. Ed invero, l'Autore afferma la necessità di rileggere in chiave moderna il concetto di ragione di Stato («la raison d'Etat»), tentando di darne un'accezione più ponderata («raisonnée»), ed anche ragionevole. Dopo aver analizzato la struttura delle diverse clausole derogatorie contenute nelle disposizioni CEDU (quali «misure necessarie in una società democratica»), l'Autore analizza la giurisprudenza di Strasburgo in materia ed i suoi riflessi sulla *lutte contre le terrorisme* e sulla *police des étrangers* nel contesto della legislazione di alcuni Stati europei, tra cui anche l'Italia, adottando come chiavi di lettura il principio di legalità ed i fondamenti dello stato di diritto. Rintraccia altresì nell'originalità del metodo interpretativo della Corte europea, così come nella fecondità della logica giuridica sottesa alla sua prassi ermeneutica, una «véritable mutation de la pensée juridique». Di estremo interesse, inoltre, è osservare come DELMAS-MARTY si districchi tra il livello della Convenzione e quello dell'ordinamento comunitario (che nel 1989, anno in cui l'Autore scrive, aveva ancora una politica incerta in materia di diritti umani), affermando che «se è vero che le procedure di ricorso e di sanzione sono diverse tra le due Europe, di contro, il meccanismo giuridico di controllo sulle deroghe, sulle eccezioni e sulle limitazioni ai diritti protetti si sviluppa – al di là dell'ambito geografico e istituzionale considerato – seguendo le stesse due tecniche, in base alle quali la clausola derogatoria è invocata a titolo temporaneo, in ragione di circostanze eccezionali (deroghe), o a titolo permanente (eccezioni e restrizioni)».

CAPITOLO I

IL REGIME GIURIDICO INTERNAZIONALE IN MATERIA DI TRATTAMENTO DEGLI STRANIERI

1. Il trattamento dello straniero.

1.1. Profili generali.

In tema di trattamento dello straniero si individuano solo due principi di diritto internazionale aventi natura consuetudinaria.

Il primo principio generale prevede che «allo straniero non possano imporsi prestazioni, e più in generale non possano richiedersi comportamenti che non si giustificano con un sufficiente “attacco” dello straniero stesso (o dei suoi beni) con la comunità territoriale»¹¹.

L'altro principio di carattere consuetudinario in tema di trattamento degli stranieri sancisce il c.d. obbligo di protezione da parte dello Stato territoriale, secondo cui lo Stato deve predisporre misure idonee a prevenire e a reprimere le offese contro la persona o i beni dello straniero¹².

11 Così, CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2009, p. 207. Questa regola può anche esprimersi dicendosi che l'intensità del potere di governo sullo straniero e sui suoi beni deve essere proporzionata all'intensità del predetto attacco sociale.

12 v. QUADRI, *La sudditanza in diritto internazionale*, Padova, 1936. In tale contesto l'idoneità essendo commisurata a quanto di solito si fa per tutti gli individui (sudditi quindi compresi) in uno Stato civile, cioè in uno Stato «il quale provveda normalmente ai bisogni di ordine e sicurezza della società sottoposta al suo controllo».

CAPITOLO I

IL REGIME GIURIDICO INTERNAZIONALE IN MATERIA DI TRATTAMENTO DEGLI STRANIERI

I vari e molteplici aspetti che il tema del trattamento dello straniero sembra suggerire, ancora in epoca recente, alla dottrina, sono indice di un interesse tuttora vivo e degno di attenzione che si concentra soprattutto sulla problematicità e la varietà di approccio, la connessione con altri temi che rappresentano gli aspetti più significativi di una non facile analisi sistematica, quali la protezione diplomatica dei cittadini all'estero, la responsabilità internazionale dello Stato sia in generale sia, in particolare, per danni allo straniero, la protezione dei diritti umani¹³.

I tentativi di codificare le norme in materia sotto il profilo sia della “responsabilità dello Stato” sia della “condizione” o “trattamento” dello straniero, o non hanno avuto successo alcuno o hanno sortito comunque effetti limitati e circoscritti.

Le iniziative per definire nel modo più ampio e completo gli obblighi dello Stato nei confronti dello straniero si sono scontrate con quelle favorevoli ad una disciplina per via indiretta, mediante il riferimento ad un certo *standard*¹⁴. Il contrasto, che si è così manifestato su problemi evidentemente non di solo metodo, è venuto ad assumere nel tempo, precisamente nel periodo successivo al secondo conflitto mondiale, contorni sempre più sfumati ed incerti¹⁵.

La possibilità di definire uno “statuto” dello straniero che tenga conto della vasta prassi convenzionale in argomento – soprattutto per quanto attiene allo stabilimento

13 Sul punto v. BENVENUTI, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, in PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, pp.151 ss; DURANTE, *Il concetto di rifugiato nella Convenzione di Ginevra e problemi interpretativi*, in SAULLE (a cura di), *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, Roma, 2002, pp. 45 ss.; NASCIMBENE (a cura di), *Il diritto degli stranieri*, Padova, 2004; MARCHISIO, *Rifugiati, profughi ed altre esigenze di protezione nel diritto comunitario*, in LEANZA (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Napoli, 2005, pp. 327 ss.; SAULLE, *Migrazione e asilo nella Comunità e nell'Unione europea*, in SAULLE-MANCA (a cura di), *L'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Europa allargata*, Napoli, 2006, pp. 9 ss; ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2006, p. 48.

14 In tale ambito, accrescendo le difficoltà ricordate, si sono opposte le teorie, soprattutto, dello standard nazionale e internazionale di trattamento.

15 Il processo di decolonizzazione, la formazione di nuovi Stati e le istanze per un nuovo ordine economico internazionale hanno concentrato l'interesse sull'affermazione della libertà dello Stato di scegliere, organizzare, sviluppare il proprio sistema economico nazionale anche mediante espropriazione e nazionalizzazione di beni, diritti e interessi di stranieri: l'argomento ha ormai una propria autonomia, caratterizzato com'è, nel dibattito sui limiti di quella libertà, da motivi politici ed ideologici. La tendenza, tuttavia, a ridurre il tema principale ad uno dei suoi aspetti. Quello della proprietà dello straniero e del diritto (e limiti) del potere di espropriazione dello Stato, non ha certo facilitato le iniziative per una diversa considerazione degli obblighi dello Stato, secondo il diritto internazionale generale, nell'ambito delle libertà personali dell'individuo-straniero.

LO STATUS DI RIFUGIATO

STRUMENTI DI TUTELA E PROCEDURE DI ACCOGLIENZA NEL DIRITTO INTERNO, INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

delle persone in Paese diverso da quello di appartenenza, nonché della giurisprudenza internazionale e della pratica degli Stati, come appare dalla loro vita di relazione e dalla “coscienza” della comunità internazionale cui danno vita – ha trovato serietà di intenti e speciale attenzione nell’ambito del cosiddetto processo umanitario.

La nascita delle Nazioni Unite e l’avvio, in tale contesto, di un diverso sistema di relazioni fra gli Stati conferisce agli strumenti internazionali umanitari un ruolo tendenzialmente innovatore nella definizione del “diritto sul trattamento degli stranieri”, ove valori indiscutibili sovrastano i contrasti ideologici e politici, riducono o annullano le istanze fra sostenitori di questo o quello *standard* di trattamento, conciliano posizioni e interessi di Paesi in via di sviluppo e dei Paesi socialisti e capitalisti.

Questo sistema internazionale umanitario, che dovrebbe annullare ogni discriminazione nei confronti dello straniero, amplia l’ambito sostanziale degli obblighi dello Stato al riconoscimento di diritti normalmente non riconosciuti allo straniero, quali i diritti economici e sociali, e nel tempo, in una prospettiva di sempre maggiore assimilazione, al riconoscimento, pure, di diritti politici¹⁶.

¹⁶ Fra i molti problemi che si è posta la dottrina (studio del tema nel diritto consuetudinario, in quello pattizio o umanitario; nel diritto formatosi nel quadro della cooperazione regionale fra Stati, o in particolari settori quali la circolazione e lo stabilimento delle persone) il tentativo di una ricostruzione storica delle norme in materia, e perciò di individuare una certa evoluzione del fenomeno, contraddistinta da più fasi ed elementi caratterizzanti, assume un particolare significato. Negato, in epoca più remota, qualunque diritto allo straniero, rivendicando lo Stato la più ampia libertà, si assiste alla formazione delle prime regole in materia, da un lato con il riconoscimento da parte del sovrano al proprio suddito di un diritto di rappresaglia, dall’altro lato con la stipulazione di accordi fra sovrani, aventi ad oggetto le reciproche relazioni di pace ed amicizia, e soprattutto di commercio. La pretesa dello Stato di vedere riconosciuti i diritti dei propri cittadini del diritto e delle “lettere di rappresaglia” del diritto e delle “lettere di rappresaglia” dell’individuo, sottolineano il ruolo dello Stato nell’affermazione della propria sovranità anche per la tutela dei propri cittadini, nazionalizzando, per così dire, il diritto di rappresaglia privata, e stabilendo regole e condizioni per l’esercizio della protezione diplomatica. La giurisprudenza arbitrare delle *claims commissions* nate da accordi internazionali per la soluzione di controversie fra Stati relative alla protezione dei rispettivi cittadini, ovvero istituite dai singoli ordinamenti nazionali, rappresenta insieme al vasto incremento delle relazioni commerciali, degli investimenti all’estero, delle negoziazioni internazionali il principale fattore di sviluppo, nel secolo scorso, delle norme sul trattamento degli stranieri. Questo corpo normativo viene dunque definendosi intorno al tema della responsabilità degli Stati, degli obblighi di questi per i danni causati agli stranieri, della legittimità delle pretese avanzate in relazione a tali danni, e all’ammontare degli stessi, dei mezzi impiegati per attuare l’intervento in protezione diplomatica.