



DiGiES

Dipartimento di
Giurisprudenza, Economia
Scienze Umane

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
MEDITERRANEA
DI REGGIO CALABRIA

IL DIRITTO DI ASILO NEI SISTEMI COSTITUZIONALI MODERNI PROBLEMI E PROSPETTIVE

Prof. Claudio Panzera

Catania, 10 aprile 2024

Il diritto costituzionale all'asilo: tre paradossi e due modelli

Sette diverse accezioni storiche dell'asilo

- 1) segno della misericordia divina (racconto biblico dell'esilio di Caino)
- 2) effetto riflesso della sacralità del luogo presso i greci e in altre civiltà antiche
- 3) attributo connesso all'inviolabilità dell'abitazione (il ciceroniano «*domus, commune perfugium*») e poi all'istituto dell'esilio nel diritto romano
- 4) strumento della *salus animarum* amministrata dalla Chiesa, sostituita dalla prerogativa dell'*immunitas Ecclesiae* agli esordi dell'età media
- 5) corollario della statualità in epoca moderna (sovranità territoriale)
- 6) garanzia individuale finalizzata al sostegno della lotta per la libertà dei popoli oppressi (illuminismo e passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale)
- 7) strumento di protezione della persona in sé e dei suoi diritti inviolabili (seconda metà del XX sec.)

ASILO-PREROGATIVA VS ASILO-DIRITTO

Art. 14 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948

1. Ogni individuo ha il diritto di *cercare* e di *godere* in altri paesi asilo dalle persecuzioni.
2. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

Art. 33 Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 1951

1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.
2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese.

35% COSTITUZIONI DEL MONDO PREVEDONO IL DIRITTO ALL'ASILO

➤ Influenza tradizioni giuridiche-politiche del paese:

- *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* (Preamb. Cost. fr. 1946)
- *Immigration and Asylum Act 1999* (UK) – *Refugee Act 1980* (US)

➤ Ideologia politica dominante

- *La República de Cuba puede conceder asilo, de conformidad con la ley, a los perseguidos por sus ideales o luchas por la liberación nacional, por actividades progresistas, por el socialismo y la paz, por los derechos democráticos y sus reivindicaciones, así como a los que luchan contra el imperialismo, el fascismo, el colonialismo, el neocolonialismo y cualquier otra forma de dominación, la discriminación y el racismo* (Art. 17 Cost. Cuba 1973)

➤ **Tecnica di riconoscimento**

- garanzia in termini generali (Spagna, Haiti, Brasile, Perù, Venezuela)
- garanzia sotto condizioni, ad es.: non essere perseguiti per crimini comuni o attività contrarie al diritto internazionale (Croazia); non essere considerati traditori o sabotatori secondo lo Stato concedente (Iran); subordinatamente all'interesse pubblico (Arabia Saudita)
- rinvio in bianco alla legge (Albania, Colombia, Iraq, Polonia, Slovenia, Spagna, Ucraina) e/o alle norme internazionali (Ecuador, Georgia, Guatemala, Romania, Russia)

➤ **Presupposto legittimante**

- persecuzione politica (Cina, Costa Rica, Rep. Ceca, Francia, Germania, Indonesia, Iran e Siria) o anche di altro genere (Bielorussa, Costa D'Avorio, Egitto, Paraguay, Portogallo, Slovacchia, Slovenia; Serbia e Ungheria ricalcano la definizione della Conv. Ginevra)
- impedimento nel godimento dei diritti (Italia, Tagikistan)

EUAA Latest Asylum Trends 2023 (Annual Report)

- ❖ 1.1 mln di domande presentate in UE (+18%)
- ❖ Paesi riceventi: Germania (29%), Francia (15%), Spagna (14%), Italia (12%)...
- ❖ % per capita (media UE 1/400): Cipro (1/78), Germania (1/278), Italia (1/500, 13°)
- ❖ Tassi riconosc. prot.: media UE 43% (883 mila domande pendenti)

Italia 2023 (Min. Interno, Fond. Migrantes et al.)

- ❖ 136 mila domande (157 mila sbarchi)
- ❖ Titolari protez. al 01/01/2023: 350 mila (0,6% popolazione)
- ❖ Richiedenti accolti: 139 mila, di cui solo 1/4 nel SAI (Sicilia, Campania, Puglia...)
- ❖ Tassi riconosc. prot. (su 41 mila domande esaminate): 27% (+ 23% p.c.)



SOMMARIO

LA COSTITUZIONE «DIMENTICATA»

SABINO CASSESE, <i>La Costituzione «dimenticata». Introduzione</i>	3
ANNA SIMONATI, <i>La parità di genere</i>	9
SERENA STACCA, <i>Il dovere di lavorare per il progresso materiale o spirituale della società</i>	29
SCILLA VERNILE, <i>L'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze del decentramento</i>	49
EDOARDO GIARDINO, <i>Il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali</i>	89
SILVIA TUCCILLO, <i>Il diritto di asilo</i>	117
ANDREA AVERARDI, <i>La funzione rieducativa della pena</i>	145
FRANCESCO MIDIRI e PAOLO PROVENZANO, <i>Il diritto allo studio e il merito</i>	167
LORENZO CASINI e MICAELA VITALETTI, <i>L'ordinamento interno a base democratica dei sindacati</i>	211
ALFREDO MOLITERNI e SILVIA PELLIZZARI, <i>La riserva di attività economiche alle comunità di lavoratori o di utenti</i>	243
FEDERICO CAPORALE e EMILIANO FREDIANI, <i>Dai consigli di gestione alla partecipazione al rischio delle imprese</i>	279
ELISABETTA MORLINO, <i>Il risparmio popolare e l'investimento azionario nei grandi complessi produttivi</i>	305
CHIARA CUDIA, <i>La nomina presidenziale dei funzionari statali</i>	335
GIULIA MANNUCCI, <i>Le responsabilità proprie dei funzionari</i>	361
MIRIAM ALLENA e MICHELE TRIMARCHI, <i>Il principio del concorso pubblico</i>	379

Legge n. 39/1990 (legge Martelli)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo.

D.D.L. Senato 203-B (XIII legislatura, 09.05.1996)

Disciplina del diritto d'asilo

Legge n. 189/2002 (legge Bossi-Fini)

Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo (v. capo II)

Art. 10, c. 3, Cost. it.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge

❖ **Titolarità**

❖ **Natura**

❖ **Territorio**

Umberto Nobile (AC, 27 marzo e 11 aprile 1947)

Affermare che i perseguitati politici hanno il diritto di rifugiarsi nel nostro Paese è cosa nobilissima; ma un tale diritto non può venir concesso senza alcun limite. ... ho proposto che il diritto di asilo sia subordinato alle restrizioni della legge sull'immigrazione. Un paese povero come il nostro ha ben il diritto di imporre qualche limitazione, quando paesi ricchi e prosperi quali gli Stati Uniti d'America pongono tanti ostacoli alla immigrazione anche di rifugiati politici

Che il diritto di asilo debba concedersi a rifugiati politici isolati è cosa fuor di questione; ma domani potrebbero battere alle nostre porte migliaia di profughi politici di altri paesi, e noi saremmo costretti a dar loro asilo senza alcuna limitazione, quando restrizioni potrebbero venir consigliate anche da ragioni di carattere economico.

Il territorio della Repubblica: *condicio o locus* della protezione?

- Il divieto di *refouler* NON equivale a riconoscere un diritto all'asilo e all'ingresso (Corte eur., *Vilvarajah/Regno Unito* del 30.10.1991)
- Il SECA rappresenta un sistema di asilo «doppiamente» territoriale (Corte giust. UE, 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, X. e X)
- La proiezione «extraterritoriale» dell'art. 10.3 Cost.

Appigli normativi

- ❑ Applicazione diretta art. 10, c. 3, Cost. (per i casi di «abuso di sovranità»)
- ❑ Limiti al respingimento alla frontiera (art. 10, c. 4, TUI)
Le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 e quelle dell'articolo 4, commi 3 e 6, non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato, ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari
- ❑ Protezione dal refoulement (art. 19, c. 1.2, TUI)
Nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1. [tra le quali, il rispetto degli obblighi cost. o intern. ex art. 5, c. 6], la Commissione territoriale trasmette ... gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale
- ❑ Permesso di soggiorno «per asilo» (art. 11, c. 1, lett. a, d.P.R. 354/1999)

Cosa resta della garanzia costituzionale del diritto all'asilo?

Diritto-matrice

Cass. civ., sez. VI,
ord. n. 10686/2012



Diritto-mezzo

Cass. civ., sez. I,
sent. n. 25028/2005

Asilo e accesso al territorio nella più recente giurisprudenza di merito (fra luci e ombre)

- respingimento collettivo in acque internazionali della Marina militare italiana con successiva consegna dei migranti soccorsi alla guardia costiera libica (Trib. Roma, I sez. civ., sent. 28.11.2019, n. 22917, conf. da App. Roma, sent. 11.01.2021) - riammissioni informali in Slovenia con respingimenti a catena lungo la rotta balcanica (Trib. Roma, sez. diritti pers. imm., sent. 18.01.2021, R.G. 56420/2020 + ord. 9.05.2023, R.G. 3938/2022 per risarcimento danno) - riammissione informale via mare, da Brindisi alla Grecia, di richiedente afghano minorenne non accompagnato (Id., ord. 7.07.2023, R.G. 21667/2023)
- diniego di ingresso a un cittadino marocchino a rischio persecuzione per il suo attivismo in materia di diritti umani, che aveva precedentemente soggiornato in Italia (Id., ord. 23.05.2022, R.G. 15094/2022)
- rilascio immediato di visto umanitario o altra modalità per l'ingresso di cittadini afghani avente una relazione qualificata con l'Italia che non hanno usufruito del programma di evacuazione (Id., ord. 8.06.2023, R.G. 17732/2023 e ord. 14.09.2023, n. 24070) – ingresso immediato per figlia minorenne di cittadina iraniana residente in Italia (Id., ord. 22.11.2023, R.G. 52019/2023)
- rifiuto di verbalizzare la domanda di asilo e successivo rimpatrio dello straniero (Id., ord. 9.06.2023, R.G. 20121/2023)

Un ultimo paradosso: dal *quantum* (contenuti) all'*an* (accesso) della protezione

- Revisione in senso restrittivo della protezione umanitaria
- Semplificazione/velocizzazione del rito e riduzione delle garanzie
- Politiche dei «porti chiusi» e aggravio oneri su ONG
- Procedure di frontiera e trattenimento
- Esternalizzazione dei controlli (accordo Italia-Libia)
- Extraterritorialità dell'accoglienza e delle procedure di accesso (accordo Italia-Albania)

Cinque brevi spunti conclusivi

1. Specificità e autonomia dell'istituto costituzionale (*ratio*, potenzialità, natura)
2. Attuazione solo *de relato* dell'art. 10.3 (procedure)
3. Mancata definizione legislativa dello *status* del titolare dell'asilo cost.
4. Applicazione giudiziaria diretta «parallela» ai meccanismi legislativi/amministrativi
5. Attualità e necessità di una legislazione organica completa per le diverse fattispecie