

UNIVERSITÀ MEDITERRANEA DI REGGIO CALABRIA
Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Scienze umane - Sezione Pubblicistica

monografie

8

Comitato Scientifico

*Daniele Cananzi, Arturo Capone, Massimo Finocchiaro Castro,
Pasquale Catanoso, Feliciano Costabile, Giovanni D'Amico,
Vincenzo Nico D'Ascola, Faustino De Gregorio, Clarice Delle Donne,
Amalia Di Landro, Philipp Fabbio, Massimiliano Ferrara, Giorgio Fontana,
Attilio Gorassini, Marina Mancini, Francesco Manganaro,
Antonino Mazza Labocetta, Domenico Nicolò, Claudio Panzera,
Domenica Pirilli, Carmela Salazar, Nicola Selvaggi, Roberto Siclari,
Antonino Spadaro, Giuseppe Tropea*

CLAUDIO PANZERA

IL DIRITTO ALL'ASILO
PROFILI COSTITUZIONALI

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Pubblicazione finanziata con i fondi di eccellenza del Dipartimento di Giurisprudenza,
Economia e Scienze umane dell'Università *Mediterranea* di Reggio Calabria



Centro di Ricerca sulle Cittadinanze
www.ceric.unirc.it

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2020 Editoriale Scientifica S.r.l.
Via San Biagio del Librai 39
80138 Napoli

ISBN 978-88-9391-926-5

Ai miei genitori

INDICE

<i>Prefazione</i>	IX
-------------------	----

CAPITOLO I CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

1. La sfida dell'asilo	1
2. Le migrazioni tra libertà e privilegio	7
3. Diritto all'asilo, principio di solidarietà e costruzione della cittadinanza	12
4. La "manipolazione" delle frontiere statali e l'effettività del diritto di cercare asilo	17
5. Struttura della ricerca	24

CAPITOLO II PROFILI GENERALI DEL DIRITTO ALL'ASILO

1. Premesse storiche, terminologiche e concettuali dell'istituto	27
2. L'asilo tra pretesa individuale, decisione sovrana e autogoverno democratico	35
3. <i>Hard law</i> e <i>soft law</i> nella disciplina internazionale dell'asilo	39
4. Il sistema europeo comune di asilo	43
4.1. I cardini del sistema	45
4.2. Verso la riforma dell'asilo europeo: le proposte della Commissione Juncker, tra nuove regole e vecchia logica	57
4.3. <i>segue</i> : il <i>Nuovo patto per le migrazioni e l'asilo</i> della Commissione von der Leyen	66
4.4. Una valutazione d'insieme	76
5. Il diritto all'asilo nelle Costituzioni statali (cenni comparatistici)	87

CAPITOLO III L'ASILO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

1. L'art. 10, c. 3: un inquadramento sistematico	97
2. Il dibattito costituyente: orientamenti a confronto	99
3. I "tratti" del diritto costituzionale all'asilo. La titolarità	104
4. Il presupposto oggettivo (causa legittimante)	111
5. La natura della situazione giuridica protetta	117
6. Il contenuto del diritto all'asilo: l'ingresso nel territorio	124
6.1. <i>Incursus</i> : il "diritto" di raggiungere il territorio per presentare una domanda di protezione	132
6.2. <i>segue</i> : il soggiorno e gli altri diritti connessi all'asilo	136

CAPITOLO IV
DALL'UNICO DIRITTO AI DIVERSI STATUS

1. Le diverse forme di protezione del richiedente asilo	143
2. Autonomia dell'istituto costituzionale	145
3. <i>segue</i> : applicazione diretta dell'art. 10, c. 3, Cost. e problemi di coordinamento con il diritto UE	152
4. La protezione internazionale: lo <i>status</i> di rifugiato	159
5. <i>segue</i> : la protezione sussidiaria	172
6. La protezione temporanea	176
7. Il principio di <i>non-refoulement</i>	179
7.1. Sue declinazioni: nella Convenzione di Ginevra sui rifugiati	181
7.2. <i>segue</i> : nella CEDU	183
7.3. <i>segue</i> : nel diritto UE	189
7.4. <i>segue</i> : nell'ordinamento nazionale	196
8. La protezione umanitaria	200

CAPITOLO V
LA TUTELA DEL RICHIEDENTE ASILO
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. Aspetti problematici della procedura per il riconoscimento della protezione: la presentazione e l'esame della domanda	213
2. <i>segue</i> : la decisione amministrativa sulla domanda e la tutela giurisdizionale. Cenni sui contenuti della protezione riconosciuta	220
3. Il sistema di accoglienza del richiedente asilo: considerazioni generali	230
4. Il primo transito: soccorso, prima assistenza e pre-identificazione nei punti di crisi. Il trattenimento del richiedente	232
5. La prima accoglienza nei centri governativi	239
6. La seconda accoglienza diffusa sul territorio	244
6.1. Prima fase: un'accoglienza frammentata (senza modello)	244
6.2. Seconda fase: un'accoglienza messa a sistema (la rete SPRAR)	245
6.3. Terza fase: un'accoglienza selettiva e basilare (il SIPROIMI)	251
6.4. Quarta fase: un'accoglienza-integrazione per "livelli" (il SAI)	254
7. La revoca delle misure di accoglienza	257
<i>Conclusioni</i>	261
<i>Bibliografia</i>	269

PREFAZIONE

L'idea di occuparmi del diritto costituzionale all'asilo prese forma alcuni anni fa, quando, durante una delle consuete conversazioni con il collega Alessio Rauti al termine di una sessione di esami, venne fuori l'idea di scrivere – con il coinvolgimento di altri studiosi – un volume che facesse in modo critico il punto sui diritti riconosciuti agli stranieri nell'ordinamento italiano, articolando i vari contributi sotto forma di voci di un "Dizionario". Così facemmo, e decisi di ritagliare per me i lemmi «Cittadinanza» e, appunto, «Asilo».

Per la stesura di quest'ultimo, avendo elaborato con chiarezza fin da subito struttura e sviluppo della voce, sollecitai il contributo del collega Matteo Nicolini, certo che le sue fini doti di comparatista avrebbero aiutato a collocare l'analisi del tema in una prospettiva più ampia, non esclusivamente "euro-centrica", grazie alle suggestioni provenienti da "altri" punti di vista, legati alla dimensione internazionale e – ça va sans dire – all'esperienza comparata.

Ma, come spesso accade, più entravo nell'argomento e più mi rendevo conto nel corso di quel preliminare studio della notevole quantità di problemi e incongruenze sul piano interpretativo, teorico-dogmatico e applicativo, generate da fattori molteplici e di diversa origine: l'incompletezza della disciplina, i difetti di coordinamento tra le varie normative applicabili, la dissociazione tra formanti legale e giurisprudenziale, l'ambiguità concettuale dovuta alla concorrenza e sovrapposizione di accezioni diverse del termine, la distanza che non rare volte separa il riconoscimento del diritto all'asilo (la law in the books) dalla sua effettività (la law in action).

I limiti di spazio disponibili per quel contributo non consentivano di tergiversare troppo sui singoli aspetti esaminati, facendo così maturare gradualmente l'idea di dedicare uno studio più approfondito al tema, pur nella consapevolezza di trovarmi di fronte un campo già molto arato, e con notevole frutto, da altri prima di me.

Decisi ugualmente che valesse la pena superare gli indugi e cimentarmi nel compito che mi si parava innanzi. Così, ripensai l'indice del lavoro, riscrissi ex novo le parti assegnate all'altro autore, ampliai gli approfondimenti fatti, sviluppai le tesi che nella voce erano appena abbozzate, sotto-

posi a revisione quanto necessitava di aggiornamento. Lo studio che ora si presenta, molto diverso da quello originario, è il risultato – inevitabilmente provvisorio – di questo ben più faticoso lavoro di scavo.

* * *

I limiti e le lacune di questa ricerca, di cui resto il solo responsabile, sarebbero molto maggiori se non avessi potuto beneficiare durante la sua stesura dell'insostituibile confronto con amici più esperti di me, i quali si sono generosamente sobbarcati l'onere di leggere il manoscritto e a cui va la mia grata riconoscenza. Anzitutto, Antonino Spadaro e Melania Salazar, che con grande benevolenza e affetto continuano a seguire il mio percorso di studi, arricchendolo di preziosi stimoli e sempre nuovi punti di vista anche su questioni in apparenza "scontate". Verso Alessio Rauti sono debitore per gli acuti rilievi che mi hanno permesso di affinare ed esporre in modo più chiaro alcune argomentazioni nel testo, ma soprattutto per il fraterno sostegno che mai mi ha fatto mancare nei momenti più faticosi di questo lavoro. Desidero, infine, ringraziare anche Daniela Vitiello per la sua competente lettura della parte relativa al sistema di asilo europeo.

La pazienza, la comprensione e l'incoraggiamento costanti di mia moglie Marialaura mi hanno consentito di portare a compimento tale studio in un clima sereno e proficuo, benché ciò abbia significato sottrarre moltissimo tempo a tutto il resto. Per questo, e molto altro, non la ringrazierò mai abbastanza. Il libro è dedicato anche a lei.

Pavia, ottobre 2020

C.P.