



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. II

(ESTRATTO)

**CARMELA SALAZAR**

**LO “STATUTO COSTITUZIONALE DELLO STRANIERO”  
E IL DIRITTO D’ASILO**

3 MAGGIO 2021

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Carmela Salazar**  
**Lo “statuto costituzionale dello straniero” e il diritto d’asilo\* \*\***

*Ohimè, di che uomini ancora arrivo alla terra?  
Forse violenti, selvaggi, senza giustizia, oppure ospitali,  
e han mente pia verso i numi?  
Odissea, VI, 120.*

**ABSTRACT:** *The paper discusses current migration policies, underlining the need for legislative interventions that mark the abandonment of the emergency approach. Moreover, these interventions, taking into account the now structural nature of immigration, should both favor the regular entry of foreigners for work reasons, and redeem the constitutional right of asylum from the typical uncertainty of rights without law.*

SOMMARIO: 1. Notazioni introduttive. – 2. Lo “statuto costituzionale dello straniero” e la metamorfosi della cittadinanza. – 3. Il diritto costituzionale d’asilo: notazioni problematiche.

### 1. Notazioni introduttive

Una delle poche certezze sul tema della mia relazione è che esso è ampio, complesso ed al centro di un ricco dibattito multidisciplinare, peraltro di recente divenuto ancora più acceso, in conseguenza dell’approvazione del d.l. n. 113/2018, conv., con modif., nella l. n. 132/2018 (c. d. “decreto sicurezza”, o anche “decreto Salvini”), del d.l. n. 53/2019, conv., con modif., nella l. n. 77/2019 (c. d. “decreto sicurezza-bis”) e della loro (parziale) revisione ad opera del d.l. n. 130/2020, conv., con modif., nella l. n. 173/2020. Nel corso di queste brevi note, sarà pertanto possibile svolgere soltanto alcune considerazioni di ordine generale.

Non posso che partire dall’art. 10, comma 2, Cost.: una norma che, per certi versi, sembra preconizzare gli sviluppi futuri dell’ordinamento, assegnando essa alla legge la disciplina della «condizione giuridica dello straniero», ma al tempo stesso esigendo che questa operi «in conformità delle norme e dei trattati internazionali». Si prefigura così – sia pure con riferimento a questo specifico ambito – il doveroso rispetto degli «obblighi internazionali» imposto a tutto tondo al legislatore statale e a quello regionale dalla l. cost. n. 3/2001 (art. 117, comma 1, Cost.). Al tempo stesso, però, l’art. 10, comma 2, Cost. resta ancorato al momento storico in cui ha visto la luce, lasciando trasparire la presunzione che i non-cittadini possano essere definiti alla stregua di una “categoria” unitaria, presunzione che appariva fondata nel momento del varo della Carta, ma che è stata smentita dall’evoluzione dell’ordinamento: nel corso del tempo, tale “categoria” ha infatti subito, sul piano della qualificazione giuridica, un processo di segmentazione, a partire dalla *summa divisio* tra cittadini europei e cittadini extra-europei. Ed è a questi ultimi che, sin dal testo unico sull’immigrazione, la legislazione assegna il *nomen* di *stranieri*, ad essi equiparando, in linea di massima, gli apolidi<sup>1</sup>.

Il concetto di *straniero* resta dunque “satellitare” rispetto a quello di *cittadino*, ma nel nostro ordinamento tale *nomen juris* non abbraccia *tutti* coloro che siano privi dello *status civitatis*, riferendosi soltanto a quanti, tra di essi, siano titolari della cittadinanza di uno Stato non appartenente all’UE. A tale operazione definitoria si è poi sovrapposta la delineazione, sempre in via legislativa, dei molteplici titoli di ingresso e soggiorno attribuibili agli stranieri così individuati,

---

\* Contributo pubblicato ai sensi dell’art. 3, comma 13, del regolamento della Rivista.

\*\* Relazione al webinar “Quale governo per le migrazioni? Seminario di studi interdisciplinari” (20 novembre 2020), organizzato dall’Università degli Studi Bicocca di Milano, da Accademia Diritto e Migrazioni (Università della Tuscia) e Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione. Lo scritto è aggiornato a marzo 2021.

<sup>1</sup> Cfr. l’art. 1, comma 1, del d. lgs. n. 268/1989, d’ora innanzi TUI.

in connessione a «un complesso variabile di diritti e doveri, secondo un quadro a “geometria variabile” nel quale la condizione giuridica dello straniero non può essere definita in astratto»<sup>2</sup>. Appare corretto, pertanto, parlare di una pluralità di *status*, a seconda che si considerino, ad esempio, gli stranieri regolari o quelli irregolari, i richiedenti asilo o i rifugiati, i c. d. lungo-soggiornanti o i nuovi arrivati, i titolari di carta blu ovvero di permesso unico di lavoro<sup>3</sup>. L’elenco potrebbe continuare, ma quel che qui interessa è evidenziare come ad ogni “classe” di stranieri si applichino norme di volta in volta differenti, ricavabili (non sempre in modo piano) da ciascuno dei “livelli” – internazionale, europeo, statale e sub-statale – coinvolti nella disciplina del fenomeno migratorio.

Ora, ogni riflessione condotta su questo vasto (e caotico) quadro normativo non può che svilupparsi alla luce della tensione inclusiva ed universalizzante che attraversa i *Principi fondamentali* posti in apertura della Costituzione e ne permea l’intera *Parte Prima*. Per ricostruire lo “statuto costituzionale dello straniero” occorre, perciò, tenere presente che tale tensione si manifesta sin dalla potente metafora che assume a fondamento della Repubblica il lavoro, identificando esso «un elemento profondamente egalitario e addirittura universalistico [...] un dato insuperabilmente umano» (art. 1, comma 1, Cost.)<sup>4</sup>. A ciò può aggiungersi che l’art. 2 Cost. si riferisce ai diritti inviolabili dell’*uomo*, e che molte norme sui diritti si rivolgono a *tutti* o impongono che *nessuno* sia sottratto alle garanzie da essi previste (artt. 19; 21; 22; 25; 32, ult. comma; 34, comma 1): perfino nel Titolo dedicato ai rapporti politici, tradizionalmente coinvolgenti in via esclusiva i titolari dello *status civitatis*, si rintraccia una norma rivolta a *tutti*, quella sul dovere di contribuzione fiscale (art. 53)<sup>5</sup>. Ancora, molte disposizioni costituzionali sono formulate in modo tale da poter estendere la loro portata a chiunque (ad esempio: artt. 13; 14; 24; 15; 32), o da evocare fasi della vita in cui le situazioni di vulnerabilità sono sperimentabili da ogni essere umano (infanzia, maternità, gioventù: art. 31; inabilità al lavoro, malattia, infortunio, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria: artt. 38, cod. civ.; 1-3, Cost.). Infine, e soprattutto, sin dalla [sent. n. 120/1967](#) la Corte costituzionale ha rilevato che, per quanto l’art. 3, comma 1, Cost. si apra con la proclamazione della pari dignità sociale di *tutti i cittadini*, il principio di uguaglianza sia applicabile anche agli stranieri, quando entrino in gioco i diritti fondamentali.

Lungo queste coordinate si snoda la giurisprudenza costituzionale sui diritti (in particolare, sui diritti sociali) degli stranieri, «che vede recessiva, nelle argomentazioni della Consulta, l’interpretazione “letterale” (ma forse sarebbe più giusto dire meramente “letteralistica”) delle diverse disposizioni della Carta nelle quali ci si riferisce espressamente ai “cittadini”», tanto che «al fine di giustificare una diversità di trattamento a danno degli stranieri, nella giurisprudenza costituzionale non sembra oramai sufficiente invocare il differente e peculiare rapporto che lega il cittadino allo Stato di appartenenza, espresso dal legame tendenzialmente più stabile con il territorio (e richiamato dalla [Corte cost., sent. 26 giugno 1969, n. 104](#))»<sup>6</sup>. Naturalmente, «la posizione dello

---

<sup>2</sup> Così, F. BIONDI DAL MONTE, *La condizione giuridica dello straniero. Alcune chiavi di lettura*, in AA.VV., *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, a cura di F. Biondi Dal Monte-E. Rossi, Pisa, 2020, 22.

<sup>3</sup> Per tutti, v. E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. pubbl.*, XV, Torino, 1999, 159 ss. e, più di recente, P. BONETTI, *Migrazioni e stranieri di fronte alla Costituzione: una introduzione*, in *Dir. cost.*, 2/2020, 13 ss.

<sup>4</sup> In tal senso, v. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, n. 3/2010, 637.

<sup>5</sup> In proposito, v. C. PANZERA, *Cittadinanza*, in AA.VV., *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera - A. Rauti, Napoli, 2020, 127.

<sup>6</sup> Così, A. RAUTI, *Diritto degli stranieri e modelli di cittadinanza*, in F. Astone, R. Cavallo Perin, A. Romeo e M. Savino (curr.), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Atti dei convegni Siracusa, 4 maggio 2017 - Torino, 27 ottobre 2017, consultabile in [Collane.unito.it](#). Si tratta di una notazione diffusa: v., ad esempio, M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2/1992, 226, secondo cui «il solo dato certo che emerge dalla giurisprudenza [...] è che il giudice costituzionale ritiene irrilevante il dato testuale»; v. anche S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva del costituzionalismo multilivello*, in *Dir. soc.*, 1/2013, 292 ss.; A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, 2016, 11 ss.

straniero può certo risultare diversa rispetto a quella del cittadino e quindi non si può per ciò solo escludere la ragionevolezza della disposizione che ne prevede un trattamento diversificato» ([Corte cost., sent. n. 186/2020](#)): del resto, «anche negli ordinamenti costituzionali più aperti e inclusivi, vi sono sempre – accanto a diritti riconosciuti a tutti – diritti che spettano solo al cittadino (anzitutto, quelli *stricto sensu* politici) e diritti che spettano solo allo straniero (come quello all’asilo)»<sup>7</sup>. Ma, in linea di massima, l’assenza della cittadinanza italiana non può, *di per sé*, porsi a giustificazione di differenziazioni legislative. La Consulta lo ribadisce spesso, specie quando si tratti dell’accesso a prestazioni rivolte al soddisfacimento di *esigenze vitali* – come nel caso delle cure mediche indifferibili e urgenti – che dovrebbero essere elargite a chiunque le richieda, compresi gli stranieri in posizione irregolare<sup>8</sup>; o, ancora, quando entrino in gioco prestazioni idonee a rispondere a *bisogni primari*, che dovrebbero essere accessibili a tutti coloro i quali *risiedano legalmente* sul territorio<sup>9</sup>, attecchendosi queste a provvidenze che, «per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio sociale» ([sent. n. 40/2019](#))<sup>10</sup>. Ma anche laddove il legislatore configuri un beneficio «senz’altro eccedente i limiti dell’“essenziale” [...], ciò non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei destinatari [...] debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria»<sup>11</sup>.

Scorrendo il tracciato giurisprudenziale, ci si avvede peraltro che, nel dichiarare l’incostituzionalità delle discriminazioni irragionevoli prodotte dalle leggi statali o da quelle regionali a danno degli stranieri, la Corte include sovente tra i propri parametri, a seconda dei casi, anche l’art. 14 CEDU o le norme del diritto dell’Unione europea. Queste ultime entrano in gioco, ad esempio, quando il legislatore, nel limitare l’accesso degli stranieri alle prestazioni sociali, entri in rotta di collisione con le direttive sulla parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi e cittadini degli Stati membri. Tale eventualità può anche dare vita a una “doppia pregiudizialità”, traducendosi nella simultanea violazione della Costituzione e della Carta di Nizza-Strasburgo, come dimostra la questione proposta alla Corte di giustizia dalla Corte costituzionale sulle norme statali che subordinano l’erogazione dell’assegno di natalità e dell’assegno di maternità al possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ([ord. n. 182/2020](#))<sup>12</sup>.

Lo spazio a disposizione di queste brevi notazioni non consente di soffermarsi ulteriormente su tale corposa giurisprudenza costituzionale, al centro di un vivace ed ampio dibattito, cui si rinvia<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> Così, C. PANZERA, *Cittadinanza*, cit., 104. Con riguardo al nostro ordinamento, cfr. la visione critica di A. ALGOSTINO, *Il diritto di voto degli stranieri: una lettura - controcorrente - della Costituzione*, in AA.VV., *Ius migrandi, Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, a cura di M. Giovannetti - N. Zorzella, Milano, 2020, 450 ss., consultabile in [FrancoAngeli Open Access](#).

<sup>8</sup> Cfr. art. 35, comma 3, TUI, nonché, tra le altre, [sentt. nn. 252/2001](#), [269/2010](#), [61/2011 della Corte costituzionale](#), che discorre in proposito di “nucleo irriducibile del diritto alla salute”. In tema, v. ora F. BIONDI DAL MONTE, *Salute*, in AA.VV., *Dizionario*, cit., 655 ss.

<sup>9</sup> Cfr., [sent. n. 432/2005](#), ma v. anche, *ex multis*, [sentt. nn. 306/2008](#); [4/2009](#); [187/2010](#); [329/2011](#); [40/2013](#); [22 e 230/2015](#); [106](#), [107](#) e [166/2018](#).

<sup>10</sup> In questa luce, le clausole di (lungo) residenza sovente inserite nelle leggi (soprattutto regionali) tra le condizioni per l’accesso alle prestazioni sociali, appaiono “sospette”, in quanto si prestano alla creazione di “corsie preferenziali” in favore dei cittadini, se non addirittura di chi sia portatore – più che di una residenza – di un’“appartenenza qualificata” alla comunità locale, secondo una concezione “culturale-identitaria” dell’autonomia locale del tutto inaccettabile. Esse vanno perciò vagliate con particolare attenzione, al fine di verificare l’adeguatezza del collegamento fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari ([sentt. n. 44 e 281/2020](#), [9/2021](#)).

<sup>11</sup> Così, [Corte cost., sent. n. 432/2005](#), par. 5. 2 cons. in dir.

<sup>12</sup> In proposito, v. S. GIUBBONI, *L’accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel “dialogo” tra le Corti*, in [LavoroDirittiEuropa](#), 1/2021.

<sup>13</sup> Per notazioni di ordine generale, tra gli scritti più recenti v. M. CARTABIA, *Gli “immigrati” nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in AA.VV., *Quattro lezioni sugli stranieri*, a cura di C.

Appare tuttavia doveroso segnalare come le notazioni sin qui svolte non rivelino nulla di sorprendente, sol che si pensi alla metamorfosi che l'avvento dello Stato costituzionale ha indotto nella *cittadinanza*<sup>14</sup>.

## 2. Lo “statuto costituzionale dello straniero” e la metamorfosi della cittadinanza.

Non c'è dubbio che lo *status civitatis* continui ad offrire protezione a chi ne sia titolare, tanto che l'art. 22 Cost. include la cittadinanza, insieme alla capacità giuridica ed al nome, tra gli elementi costitutivi dell'*identità basilare* della persona, della quale nessuno può essere privato – afferma la norma ora citata – «per motivi politici»<sup>15</sup>. Al tempo stesso, però, le considerazioni prima svolte spingono a sostenere che la titolarità della cittadinanza, nella nostra Costituzione, non identifichi più la premessa indispensabile per la rivendicazione del “diritto di avere diritti” cui si riferisce Hanna Arendt, in un celebre passo de *Le origini del totalitarismo*<sup>16</sup>.

In proposito, appare di particolare rilievo la precisazione della Consulta secondo cui «i diritti fondamentali dell'uomo spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» ([sent. n. 105/2001](#)). Se i diritti inviolabili dell'uomo non *conseguono* alla nascita della comunità politica, ma ad essa *pre-esistono*, il “diritto di avere diritti” non scaturisce dallo *status civitatis*: è vero, anzi, il contrario, nel senso che la definizione di quest'ultimo da parte della comunità politica dovrebbe essere configurata in modo tale da rispecchiare l'impegno della Repubblica a riconoscere e garantire i diritti inviolabili *dell'uomo* (art. 2 Cost.), per evitare che chiunque – non soltanto chi sia cittadino italiano – si ritrovi a sperimentare *l'astratta nudità* dell'«essere-nient'altro-che uomo» di cui discorre Hanna Arendt<sup>17</sup>. Il solo fatto che lo straniero si trovi ai nostri confini o abbia fatto ingresso nel territorio – comunque vi sia giunto – *obbliga* al riconoscimento nei suoi confronti «dei diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti» (art. 2, comma 1, TUD).

Viene qui in luce anche un ulteriore elemento da tenere presente nella riflessione sullo “statuto costituzionale dello straniero”: la metamorfosi subita della cittadinanza in conseguenza

---

Panzerà - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro, Napoli, 2016, 3 ss.; A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in questa *Rivista*, 2017/II, 365 ss.; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 41 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *La condizione*, cit., 21 ss. Con riferimento all'accesso al *welfare* (nazionale e regionale) ed, in particolare, all'edilizia residenziale pubblica, v. A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in questa *Rivista*, 2018/III, 533 ss.; E. VIVALDI, *Abitazione*, in AA.VV., *Dizionario*, cit., 61 ss.

<sup>14</sup> Cfr. per tutti i contributi di AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzerà - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro, Napoli, 2016, nonché la recente riflessione di A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020.

<sup>15</sup> Desta pertanto molte perplessità la norma, introdotta dal d. l. n. 113/2018, cit., che inserisce un nuovo articolo 10-bis nella legge n. 91/1992, ove si prevede (per la prima volta in epoca repubblicana) la possibilità della revoca della cittadinanza, quale “sanzione” che può essere inflitta dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, entro tre anni dalla condanna definitiva per gravi fatti di reato. Tale disciplina non si applica ai cittadini che siano tali *iure sanguinis*, per beneficio di legge o per adozione, indirizzandosi agli stranieri o agli apolidi che siano divenuti cittadini per coniugio o naturalizzazione: da qui, la delineazione di una discriminazione irragionevole, in quanto basata esclusivamente sul modo di acquisto della cittadinanza, in violazione degli artt. 3 e 22 Cost. Cfr. E. CAVASINO, *Ridisegnare i confini tra “noi” e “loro”: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2019, 1 ss.; L. VIOLA, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto sicurezza*, *ivi*, 1/2021, 86 ss.

<sup>16</sup> H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo* (1948), tr. it., Milano, 2009, 410. Non a caso, in favore di chi era privato della cittadinanza, la filosofa indicava come “meta-diritto” il *diritto all'asilo*, quale diritto ad essere accolti in una comunità particolare, in quanto riconosciuti membri della famiglia umana e dotati di una dignità che deriva dall'essere-nient'altro-che-uomini: cfr. C. PANZERÀ, *L'asilo come “diritto” alla solidarietà*, in AA.VV., *Attualità di diritto pubblico*, I, a cura di C. Panzerà - A. Rauti, in corso di stampa, 11 (nt. 31) del *paper*.

<sup>17</sup> H. ARENDT, *Le origini*, cit., 415.

dell'affermarsi della democrazia costituzionale si riflette sulla trasformazione subita, in parallelo, dal *territorio*<sup>18</sup>. L'assunzione del primato della persona a cardine dell'ordinamento, conducendo all'«eversione del principio di autorità» che segna l'avvento della «sovranità dei valori»<sup>19</sup>, comporta inevitabilmente una ridefinizione anche del territorio, in quanto esso, dando forma alla dimensione geografico-politica dell'Italia quale «Repubblica democratica, fondata sul lavoro» (art. 1 Cost.), diviene, secondo una suggestiva formula di Peter Häberle<sup>20</sup>, “strumento” al servizio dei diritti inviolabili dell'uomo che la Repubblica riconosce e garantisce (art. 2 Cost.). Al tempo stesso, il territorio appare come ambito materiale in cui si formano e si consolidano i legami che attingono all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale cui si riferisce la norma ora citata. In questa luce, la Repubblica può definirsi alla stregua di una «comunità di diritti e di doveri» composta non soltanto dai cittadini, ma anche da tutti gli stranieri che – con i necessari *distinguo* – «quasi come una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 Cost.».

Questa citazione è tratta dalla nota [sent. n. 172/1999](#) della Corte costituzionale, relativa – come si ricorderà – alla questione di legittimità costituzionale dell'obbligatorietà del servizio di leva degli apolidi. In apparenza, obbligare a difendere la Patria anche chi per definizione non ne ha alcuna, sembrerebbe una contraddizione logica; tuttavia, la Corte ha ritenuto ragionevole la scelta del legislatore, e ciò in quanto essa ha affrancato l'idea di patria dall'angusta definizione di *terra avita* cui si “appartiene” in quanto discendenti *jure sanguinis* da presunti “avi fondatori”, ritenendo invece che l'Italia possa divenire la *patria elettiva* per chiunque la scelga come luogo in cui condurre la propria vita, assumendo l'impegno di condividere il progetto comune su cui si regge ogni *convivenza* che non si riduca a mera *coesistenza*<sup>21</sup>. Nella sentenza ora citata, il territorio italiano appare dunque non solo come luogo di *produzione* (e di *protezione*) *dei diritti fondamentali*, ma anche come luogo di *produzione di legami di solidarietà* tra quanti su di esso convivono, legami che non hanno solo a che vedere con la condivisione di storia e memoria, attingendo invece primariamente all'assunzione dei doveri inderogabili di cui la Repubblica richiede l'adempimento (art. 2 Cost.)<sup>22</sup>.

Nel medesimo senso depone la [sent. n. 119/2015](#) della Consulta, in cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'esclusione degli stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale appare legata alla circostanza che, in questo modo, si impediva ad essi di realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune: nel che – secondo la Corte – si manifestava un'ingiustificata limitazione tanto al pieno sviluppo della persona quanto all'integrazione nella comunità di accoglienza<sup>23</sup>. In tal modo, la Corte ha consentito agli stranieri la possibilità di condividere con i cittadini anche alcuni di quei “compiti

---

<sup>18</sup> Riprendo qui alcune notazioni svolte in C. SALAZAR, *Territorio, confini, “spazio”: coordinate per una mappatura essenziale*, in [Rivista AIC](#), 3/2017, 1 ss.

<sup>19</sup>Le citazioni sono tratte da G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 7; cfr. anche ID., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009, 85.

<sup>20</sup>Cfr. P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma 2000, 7.

<sup>21</sup> In tema, cfr. A. RAUTI, *Difesa della Patria*, in AA.VV., *Dizionario*, cit., 173.

<sup>22</sup>«Lo stesso popolo, [...] in quanto molteplicità strutturata, non si costituisce solo grazie alla coabitazione di più individui sul medesimo territorio, ma deve essere costantemente costruito e ricostruito, sulla scorta di uno sforzo e di un progetto consapevoli»: così, M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in [Rivista AIC](#), 2/2011, 3. In sostanza, «solo in un territorio con-diviso può svolgersi una con-vivenza che non sia mera com-presenza tra indifferenti»: per questa precisazione, v. L. RONCHETTI, *Il nomos infranto. Globalizzazione e Costituzione. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2007, XXVIII.

<sup>23</sup>Sulla sentenza, v. S. PENASA, *Verso una “cittadinanza costituzionale”? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in [Rivista AIC](#), 4/2105, 1 ss.; A. RAUTI, *Il diritto di avere doveri. Riflessione sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, *ivi*, 1 ss. In generale, sui doveri dei non cittadini, v. di recente A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini. Tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza*, cit., 52 ss.

comuni” da cui tradizionalmente essi sono stati esclusi, rendendoli così “produttori” della solidarietà espressa dalla collettività, e non soltanto destinatari della stessa<sup>24</sup>.

### 3. Il diritto costituzionale d’asilo: notazioni problematiche

Non è un caso se il *territorio* appare per la prima volta, nella Costituzione, in occasione della previsione del diritto d’asilo, che tra i dritti dello straniero è di certo quello che manifesta maggiormente «l’aspirazione universalistica sottesa ai valori di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà nei quali lo Stato costituzionale trova legittimazione sul piano storico-culturale»<sup>25</sup>. Come si sa, «l’asilo manca di una configurazione giuridica unitaria, scomponendosi in una molteplicità di istituti quanti sono gli ordinamenti che lo contemplano e, talvolta, persino in relazione al medesimo ordinamento»<sup>26</sup>: ma di certo la Costituzione lo colloca al “cuore” dello “statuto dello straniero”. Eppure, tuttora nel nostro ordinamento esso si presenta come un *diritto senza legge*<sup>27</sup>, non essendo mai stata varata dal Parlamento una disciplina organica specificamente rivolta a dare attuazione all’art. 10, comma 3, Cost.: sono così rimasti in ombra gli elementi di originalità e di innovatività connessi al superamento, da parte dei Costituenti, della visione “stato-centrica” sottesa alle norme del diritto internazionale e rinvenibile anche in quelle dell’Unione europea sul sistema comune di asilo (CEAS).

Il discorso meriterebbe un approfondimento impossibile in questa sede, ma si può ricordare che né lo *status* di rifugiato delineato dal diritto internazionale, né la protezione sussidiaria o quella temporanea previste dalle norme europee prevedono un *diritto* all’ingresso nello Stato al quale il richiedente rivolga la propria istanza<sup>28</sup>. L’art. 10, comma 3, Cost., invece, attribuisce allo straniero «al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana» un *vero e proprio diritto soggettivo*, nel cui nucleo essenziale si colloca «una pretesa giuridicamente garantita, per mezzo di apposite leggi – da applicare sotto il controllo dei giudici – ad essere ospitato in Italia»<sup>29</sup>, al fine di esercitare «tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo *status civitatis*» ([Corte cost., sent. n. 11/1968](#)). Per riprendere una recente e suggestiva definizione offerta dalle sezioni unite della Corte di cassazione<sup>30</sup>, la norma scolpisce un «diritto posto a presidio di interessi essenziali della persona», che «non può recedere al cospetto dello straniero bisognoso di aiuto che, allegando motivi umanitari, invochi il diritto di solidarietà sociale». Pertanto, sempre secondo il Giudice di legittimità, «le condizioni che possono essere definite per legge, necessariamente conformi alle altre norme costituzionali e internazionali, sono quelle chiamate a regolare il soggiorno dell’esule, la definizione dei criteri di accertamento dei requisiti richiesti per l’asilo e le modalità del relativo procedimento di accertamento».

Tuttavia, poiché la disciplina legislativa dell’asilo si trova disseminata nei molteplici decreti legge susseguitisi nel tempo in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, essa resta iscritta nel versante del “diritto dell’immigrazione” connotato dalla “coazione a ripetere” l’approccio

<sup>24</sup> Cfr. M. CARTABIA, *Gli «immigrati»*, cit., 29 ss.

<sup>25</sup> M. NICOLINI-C. PANZERA, *Asilo*, in AA.VV., *Dizionario*, cit., 17.

<sup>26</sup> Cfr. M. NICOLINI-C. PANZERA, *Asilo*, cit., 19.

<sup>27</sup> Per questa formula, v. A. MORELLI, *I diritti senza legge*, in questa [Rivista](#), 2015/I, 10 ss.

<sup>28</sup> Senza contare che «la categoria dei rifugiati politici è meno ampia di quella degli aventi diritto all’asilo, in quanto la Convenzione di Ginevra prevede quale fattore determinante per la individuazione del rifugiato, se non la persecuzione in concreto, un fondato timore di essere perseguitato, cioè un requisito che non è considerato necessario dall’art. 10, comma 3, Cost.»: Corte cass., ss. uu. civ., sent. n. 4674/1997. Sul punto, v. da ultimo C. PANZERA, *Il diritto all’asilo. Profili costituzionali*, Napoli, 2020, 146 ss.

<sup>29</sup> In tal senso, v. G. SILVESTRI, *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, in [Questione Giustizia](#), 30 ottobre 2018.

<sup>30</sup> Corte cass., SS. UU. civ., sentt. n. 29459, 2960 e 29461 (punto 6.2).

penalistico-emergenziale<sup>31</sup>, dall’“amministrativizzazione” delle misure restrittive della libertà personale dei migranti e dalla «minorata tutela» ad essi riservata in sede processuale<sup>32</sup>. Si tratta, come è noto, di un *corpus* segnato da tratti autoritari che non si ritrovano in altri versanti del diritto pubblico<sup>33</sup>, e che solo in parte sono stati stemperati dalle decisioni della Corte costituzionale. Non mancano importanti decisioni – oltre alla recente [sent. n. 186/2020](#) sulla incostituzionalità del divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo introdotto dal “decreto Salvini”, va ricordata almeno la [sent. n. 249/2010](#), che ha dichiarato l’incostituzionalità dell’aggravante di clandestinità – ma, in linea di massima, con riguardo alla configurazione delle politiche generali sull’immigrazione la Consulta ha riconosciuto al legislatore un ampio margine di discrezionalità, anche in connessione al compito «ineludibile», gravante sullo Stato, «di presidiare le proprie frontiere»<sup>34</sup>. In realtà, tale giurisprudenza non esclude che il legislatore sia tenuto a prevedere «procedure rispettose dei diritti, fatta salva, in ogni caso, la possibilità per lo straniero di presentare una domanda di protezione»<sup>35</sup>. Eppure, nella realtà la discrezionalità legislativa viene esercitata con molta ampiezza, così che ancora oggi le politiche migratorie, e le norme sull’asilo in esse ricomprese, appaiono ispirate alla logica del “purché se ne vadano” di cui discorreva già anni fa A. Pugiotto<sup>36</sup>.

A tal proposito, basti qui ricordare la revisione della protezione umanitaria, realizzata dal d.l. n. 113/2018 attraverso la cancellazione del permesso di soggiorno connesso a «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» (secondo la pregressa formulazione dell’art. 5, comma 6, TUI), in parallelo alla introduzione di una serie di permessi di soggiorno temporanei. La circostanza che la protezione umanitaria avesse assunto il rango di istituto di chiusura del sistema di tutele dello straniero<sup>37</sup>, non ha impedito alla maggioranza dell’epoca di cancellarla e di “sostituirla” con una serie ipotesi tipizzate, segnandone così la sorte. Essa, infatti, non è stata reintrodotta dal recente d.l. n. 130/2020,

---

<sup>31</sup> «Come se il fenomeno migratorio produca da sé sempre situazioni straordinarie, quando invece la necessità e l’urgenza sono soltanto l’effetto di una pervicace impreparazione e sottovalutazione del fenomeno come ordinario da parte dei pubblici poteri, causata dalla persistente incapacità o non volontà di regolarlo sul lungo periodo con misure efficaci»: così, P. BONETTI, *L’insostenibilità, costituzionale delle recenti norme sugli stranieri*, in *Dir. pubbl.*, 3/2019, 658.

<sup>32</sup> La citazione è tratta da C. CORSI, *Un (in)arrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 15, ma si tratta di una notazione ricorrente: v. ad esempio, nella ricchissima bibliografia, M. SAVINO, *Le libertà degli altri*, Milano 2012; A. PUGIOTTO, *La “galera amministrativa” degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quad. cost.* 3/2014, 573 ss.; D. LOPRIENO, “*Trattenere e punire*”. *La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli 2018; E. PISTOIA, *Rafforzamento della politica dei rimpatri e uso più esteso della detenzione*, in *Dir. pubbl.*, 1/2020, 117 ss.

<sup>33</sup> Cfr. M. SAVINO, *Per una visione non irenica del diritto dell’immigrazione*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 114.

<sup>34</sup> Così *Corte cost.*, [sent. n. 353/1997](#); ma v. anche, tra le altre, anche le [sentt. nn. 172/2012](#); [206/2006](#); [148/2008](#); [202/2013](#); [277/2014](#).

<sup>35</sup> Così, F. SCUTO, *Accesso al diritto d’asilo e altri limiti costituzionali al respingimento. Sovranità statale e pericoli di allontanamento dalla Costituzione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2020, 53.

<sup>36</sup> A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, a cura dell’AIC, Napoli, 2010, 355 ss. Peraltro, oggi può aggiungersi la precisazione “sempre che arrivino”, se si pensa alle “strategie” adottate per rendere arduo il raggiungimento del territorio della Repubblica ad ogni straniero, anche a quelli che potrebbero vantare il diritto di asilo, ai sensi dell’art. 10, comma 3, Cost. Tra tali discutibili “politiche di non arrivo”, possono farsi rientrare i respingimenti collettivi in acque internazionali – nei quali si concretizza una violazione del divieto di *refoulement*: Corte EDU, *Grande Chambre*, sent. 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* – e le procedure di “esternalizzazione” del controllo sui confini. Emblematico, a tale ultimo proposito, il *Memorandum d’intesa con la Libia sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana*, stipulato nel febbraio 2017 e rinnovato nel febbraio del 2020. Cfr. A. ALGOSTINO, *L’esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017; M. BENVENUTI, *La forma dell’acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, 2/2018, 14 ss.; P. BONETTI, *L’insostenibilità*, cit., 659 ss.; M. SAVINO, *La chimera di Tampere*, in *Dir. pubbl.* 1/2020, 5 ss.

<sup>37</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Il diritto*, cit.

cit.<sup>38</sup>: quest'ultimo, del resto, si presenta come un intervento «di aggiustamento, ma non di rottura» rispetto al passato<sup>39</sup>.

Il d.l. n. 130 ha operato un ripristino solo parziale della precedente formulazione dell'art. 5, comma 6, TUI, avendo riesumato il riferimento agli «obblighi costituzionali e internazionali», ma non anche quello ai «seri motivi umanitari» che giustificavano l'emissione del permesso di soggiorno. Il Governo ha così evitato un'aperta contrapposizione con quello precedente, in cui era presente una tra le forze politiche che compongono anche la maggioranza attuale<sup>40</sup>, senza però rinunciare a dare un segnale di discontinuità, recependo in tal modo il richiamo del Capo dello Stato, contenuto nella lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri in occasione dell'emanazione del “decreto Salvini”, ove si sottolineava che «restano “fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato”, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 Cost. e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia»<sup>41</sup>.

Non è possibile, in questa sede, un'analisi dettagliata del d.l. n. 130: tuttavia, è evidente che una questione impellente riguarda l'impatto della mancata restaurazione della protezione umanitaria sull'orientamento della Corte di cassazione che ha tradotto in diritto vivente il processo di «osmosi»<sup>42</sup> innestatosi, nella persistente inattuazione dell'art. 10, comma 3, Cost., tra il diritto costituzionale d'asilo e le forme di tutela derivanti dallo *status* di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dalla protezione umanitaria<sup>43</sup>. Come è noto, il Giudice di legittimità ha più volte ribadito che il diritto costituzionale d'asilo è stato «interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti», negando pertanto la persistenza di «alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10, comma 3, Cost.»<sup>44</sup>.

Si tratta, per la verità, di un orientamento che desta qualche perplessità, poiché l'inesauribile capacità nomogenetica propria dei principi costituzionali esclude che l'attuazione degli stessi, per quanto ad ampio raggio, possa esaurirne la *vis* prescrittiva. Semmai, può individuare *la tutela più intensa* per i diritti da essi sanciti, in esito a un bilanciamento ragionevole tra i diversi diritti in gioco, senza perciò escludere in radice l'eventualità che le norme costituzionali possano trovare applicazione diretta, in sede giurisdizionale, nei casi (inevitabilmente) rimasti “scoperti”<sup>45</sup>. Ci si può allora chiedere se la modifica del quadro normativo in cui si è consolidato il *trend* della Corte di cassazione possa indurre a considerare l'applicazione diretta dell'art. 10, comma 3, Cost. come opzione percorribile, tenendo conto soprattutto delle “scoperture” derivanti dalla cancellazione della protezione umanitaria operata “decreto Salvini”<sup>46</sup> e dal mancato ripristino della stessa da parte d.l. n. 130.

---

<sup>38</sup> Incontenibile la letteratura su entrambi i decreti: cfr. per tutti P. BONETTI, *L'insostenibilità*, cit., 657 ss.; M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in [Diritto, Immigrazione e Cittadinanza](#), 1/2019, 1 ss.; AA.VV., *Ius migrandi*, cit., 131 ss.; F. RESCIGNO, *Il diritto d'asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, in [Diritto, Immigrazione e Cittadinanza](#), 3/2020, 99 ss.; F. SCUTO, *Accesso*, cit., 47 ss.; AA.VV., *Adelante con juicio. Asilo e protezione degli stranieri dopo il d. l. n. 130 del 2020*, a cura di F. Biondi Dal Monte, E. Rossi, estr. dal n. 1/2021 di [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1/2021, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 4 gennaio 2021; AA.VV., *Diritti oltre frontiera*, cit.

<sup>39</sup> Così, C. CORSI, *Il decreto legge n. 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell'immigrazione e dell'asilo*, in AA.VV., *Adelante*, cit., 73.

<sup>40</sup> Cfr. E. ROSSI, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d. l. n. 130 del 2020*, in AA.VV., *Adelante*, cit., 78.

<sup>41</sup> La [lettera](#) si legge nelle [Cronache dalle Istituzioni 2018](#) di questa [Rivista](#).

<sup>42</sup> Cfr. C. PANZERA, *Il diritto*, cit., 148.

<sup>43</sup> Cfr. per tutti G. NASCIBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, in AA.VV., *Lo statuto*, cit., 304 ss.; M. BENVENUTI, *La forma*, cit., 15 ss.; E. ROSSI, *Il diritto di asilo tra Costituzione e normativa di attuazione: i recenti sviluppi del tema*, in AA.VV., *Diritti oltre frontiera*, cit., 168 ss.

<sup>44</sup> Cfr., *ex multis*, Corte cass., sez. VI civ., ord. n. 10686/2012; Corte cass., sez. VI civ., ord. n. 1636/2016; Corte cass., sez. I civ., ord. n. 13082/2019; Corte cass., sez. I civ., sentt. n. 21891, 21894 e 2189/2019.

<sup>45</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *La forma*, cit., 19 ss.; C. PANZERA, *Il diritto*, cit., 149 ss.

<sup>46</sup> Cfr. il [parere](#) formulato dal CMS ex art. 10, comma 2, l. n. 195/1958 sul d.l. n.113/2018, 6 ss., nonché P. BONETTI, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo*

In proposito, va evidenziato che, tra le novità introdotte da quest'ultimo, spicca la riformulazione dell'art. 19, comma 1. 1, TUI, che nell'attuale stesura include tra le cause di non respingimento, estradizione ed esclusione, oltre al rischio di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, anche l'esposizione alla violazione della vita privata e familiare dello straniero<sup>47</sup>. La riscrittura trova un'evidente copertura nell'art. 33 della Convenzione di Ginevra, nell'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e nei principi enunciati dalla CEDU (art. 4, prot. 4; artt. 2; 3 e 8), ma in essa riecheggia anche un importante principio enunciato dalle sezioni unite della Corte di cassazione, con riferimento al quadro normativo precedente l'entrata in vigore del "decreto Salvini", secondo cui «l'orizzontalità dei diritti umani comporta che, ai fini del riconoscimento della protezione, occorre operare la valutazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al Paese di origine, in raffronto alla situazione di integrazione raggiunta nel Paese di accoglienza»<sup>48</sup>.

Su tale norma, per quanto qui rileva, si presenta interessante la notazione contenuta nella [Relazione n. 94/2020](#) dell'Ufficio del massimario e del ruolo della Corte di cassazione, secondo cui il d.l. n. 130 ha «allargato il divieto di respingimento dell'art. 19 alle ipotesi più eclatanti di vulnerabilità, riportabili appunto alla violazione di diritti fondamentali protetti dalla CEDU. *In questo modo, non sembra aver chiuso del tutto la porta a un'applicazione diretta dell'art. 10, comma 3, Cost., per le ipotesi residuali, ma pare averla affidata all'opera giurisprudenziale e dottrinale*» (comma vo aggiunto). La stessa *Relazione*, tuttavia, tratteggia una possibile lettura alternativa, definita «più prudente», secondo cui il richiamo agli obblighi costituzionali e internazionali definisce «una norma di principio, che ha il compito esclusivo di porre le premesse per l'allargamento dell'art. 19 T.U.I., che ne costituirebbe la traduzione tassativa». Si tratterebbe, comunque, «di una tassatività relativa, visto che il nuovo comma 1.1. dell'art. 19 contiene un richiamo molto ampio al diritto al rispetto della vita privata e familiare, consentendo di "riempirlo" con ipotesi molto variegate». Questa ricostruzione suggerisce che la nuova normativa, pur senza ricostituire la protezione umanitaria, al pari di questa mostra un'elevata capacità di adeguarsi «al ritmo crescente e alla variegazione delle ragioni umanitarie che caratterizzano le ultime fasi del fenomeno della migrazione»<sup>49</sup>.

Pertanto, se l'interpretazione giurisprudenziale si orienterà verso questa seconda lettura, la Corte di cassazione potrebbe confermare, nella sostanza, l'orientamento pregresso, ritenendo che la disciplina ora vista sia idonea a "sostituire", nella sostanza, quella sulla protezione umanitaria, mentre qualora prevalessse la prima interpretazione, potremmo assistere all'apertura di una nuova stagione per il diritto d'asilo, contrassegnata dall'applicazione diretta dell'art. 10, comma 3, Cost.<sup>50</sup>.

---

*costituzionale*, in AA.VV., Ius migrandi, cit., 795. In generale, sull'applicabilità diretta dell'art. 10, comma 3, Cost., v. per tutti M. BENVENUTI, *La forma*, cit., 20 ss.; C. PANZERA, *Il diritto*, cit., 152 ss.

<sup>47</sup> Questa la nuova formulazione della disposizione: «Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica, nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine».

<sup>48</sup> Corte Cass., SS. UU. civ., sent. n. 29459/2019.

<sup>49</sup> Così, M. ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Quest. giust.* 2018, 2.

<sup>50</sup> Per due recenti casi di applicazione diretta della norma costituzionale, al fine di tutelare la posizione di alcuni stranieri che, in conseguenza di un fatto illecito commesso dall'autorità italiana, non avevano potuto fare ingresso nel territorio e si trovavano, perciò, nella impossibilità materiale di presentare domanda per la protezione internazionale, cfr. Trib. Roma, sent. n. 22917/2019 e ord. n. 56420/2020, entrambe consultabili nel sito dell'[Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione – ASGI APS](#).

Ma, al di là della direzione che prenderà l'evoluzione giurisprudenziale, resta pur sempre fermo quanto ribadito a più riprese nel dibattito scientifico ormai annoso sulle politiche migratorie, in merito alla necessità di interventi legislativi ad ampio raggio, che segnino l'abbandono dell'approccio emergenziale e, muovendo dalla constatazione della natura ormai strutturale dell'immigrazione, per un verso favoriscano l'ingresso regolare degli stranieri per ragioni di lavoro, e per l'altro riscattino il diritto costituzionale d'asilo dall'incertezza tipica dei *diritti senza legge*, nel quadro di un riordino della normativa nazionale e di una razionalizzazione dei rapporti tra i vari *status* riconosciuti nei diversi "livelli"<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> In proposito, tra i contributi più recenti, v. C. PANZERA, *Il diritto*, cit., 158, P. BONETTI, *Migrazioni*, cit., 13 ss.; M. SAVINO, *La chimera*, cit., 7 ss.