

LESSICO IN-COSTITUZIONALE

a cura di
Tania Groppi
Carla Bassu
Tommaso Edoardo Frosini
Rolando Tarchi

Coordinamento di Giammaria Milani

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Lessico in-costituzionale

a cura di

Tania Groppi, Carla Bassu

Tommaso Edoardo Frosini, Rolando Tarchi

coordinamento di

Giammaria Milani

Editoriale Scientifica
Napoli

Il volume è finanziato con i fondi del Dipartimento di Scienze umanistiche e sociali dell'Università di Sassari – Progetto MIUR PRIN 2017 “Framing and Diagnosing Constitutional Degradation”

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2025
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-0235-0199-3

Elenco delle autrici e degli autori

Marta Addis
Stefano Bargiacchi
Massimiliano Baroni
Carla Bassu
Ilario Belloni
Paolo Bianchi
Paolo Bonini
Lorenzo Botta
Paola Calonico
Giuliana Giuseppina Carboni
Valentina Carlino
Rino Casella
Diana Maria Castano Vargas
Chiara Cerbone
Floriana Colao
Pierluigi Consorti
Gian Luca Conti
Matteo Corsalini
Elia Cremona
Simone Cresti
Raffaella Cristiano
Francesco Dal Canto
Chiara A. d'Alessandro
Giacomo Delledonne
Angela Di Gregorio
Gabriella Duranti
Gianluca Famiglietti
Emiliano Frediani
Tommaso Edoardo Frosini
Salvatore Mario Gaias

Giovanni Gandino

Andrea Gatti

Giacomo Giorgini Pignatiello

Tommaso Greco

Tania Groppi

Giovanni Guerra

Aldo Iannotti della Valle

Marco Mancini

Claudia Marchese

Andrea Marchetti

Francesco Marone

Giuseppe Martinico

Federica Martiny

Giammaria Milani

Lorenzo Milazzo

Salvatore Mistretta

Matteo Monti

Luigi Nonne

Saulle Panizza

Riccardo Pavoni

Mario Perini

Valeria Piergigli

Martino Pintus

Pier Giuseppe Puggioni

Andrea Raciti

Edoardo C. Raffiotta

Giorgio Ridolfi

Mariella Robertazzi

Fernando Gustavo Ruz Dueñas

Jan Sawicki

Marco Schirripa

Valentina Rita Scotti

Serena Sileoni

Marco Antonio Simonelli

Federico Spagnoli

Giovanna Spanò

Irene Spigno

Ester Stefanelli

Giuliaserena Stegher

Elettra Stradella

Rolando Tarchi

Guido Valenti

Fausto Vecchio

Patrizia Vigni

Alessandra Viviani

Asilo

GIULIASERENA STEGHER

L'asilo è un diritto fondamentale che può essere annoverato tra i diritti costituzionali specifici dello straniero e dell'apolide. Essendo un diritto soggetto a perfezione, che consente l'ingresso e il soggiorno nel territorio italiano, è direttamente azionabile.

In proposito, la Costituzione italiana, con il primo comma dell'art. 10, ha introdotto un meccanismo di tutela tramite la riserva di legge rinforzata [v. LEGALITÀ (PRINCIPIO DI) - RISERVA DI LEGGE] che può applicarsi allo straniero che entra nel paese in assenza dei necessari documenti, dunque in maniera irregolare, per motivi politici connessi alle condizioni democratiche dello Stato di provenienza; con il comma terzo dell'art. 10, invece, ha introdotto una riserva di legge assoluta per la determinazione dei presupposti per l'esercizio e le modalità di godimento del diritto di asilo, che però non è mai stata concretamente applicata. Nonostante il carattere precettivo riconosciuto in via giurisprudenziale alla disposizione costituzionale (Corte di cassazione, SS.UU., sentenza n. 4674/1997), il legislatore italiano non è riuscito ad operare una sistematizzazione organica delle varie normative approvate negli anni.

Il diritto di asilo ha ottenuto riconoscimento anche a livello internazionale con la Dichiarazione universale dei diritti umani (art. 14), nonché a livello sovranazionale con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 18) e con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 78). Proprio nel contesto europeo, pur essendo l'immigrazione [v. MIGRAZIONI] un settore ove gli Stati hanno cercato di mantenere la propria sovranità [v. SOVRANITÀ], l'Unione [v. UNIONE EUROPEA] è riuscita negli ultimi anni ad ampliare le proprie competenze. A tal proposito è doveroso richiamare sia il *Common European Asylum System*, cui hanno fatto seguito molteplici direttive e regolamenti, sia il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (il titolo V che disciplina lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e il capo 2 che individua le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione).

A seguito dell'incremento dei flussi migratori e delle difficoltà manifestate

dai vari paesi membri sulla omogenea ricollocazione dei migranti e dei richiedenti asilo, nel 2020 è stato adottato un patto su migrazione e asilo. Si è trattato di un piano strategico quinquennale che ha delineato gli assi portanti per la realizzazione di un approccio maggiormente condiviso tra gli Stati. Il patto ha previsto una serie di proposte normative, tra cui quella che ha portato all'approvazione del regolamento (UE) n. 2021/2303 che ha istituito l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.

Nel maggio del 2024, il Consiglio dell'Unione europea [v. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA] ha adottato un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo contenente una serie di norme che contribuiranno a gestire gli arrivi, a creare procedure efficienti e uniformi e a garantire un'equa ripartizione degli oneri tra gli Stati membri.

Più in generale, benché tale diritto non trovi espressa menzione all'interno della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, lo stesso è stato riconosciuto in via giurisprudenziale dalla Corte europea dei diritti dell'uomo [v. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO], la quale lo ha ricavato in via interpretativa dagli artt. 2 e 3, rispettivamente disciplinanti il diritto alla vita e il divieto di tortura [v. TORTURA].

A livello italiano, nonostante la perdurante mancanza di una legge che disciplini il rilascio del permesso di soggiorno agli stranieri richiedenti asilo e il tentativo di regolazione organica della legge n. 39/1990 (c.d. "legge Martelli"), è stata data applicazione al Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (legge n. 40/1998, c.d. "Turco-Napolitano", poi confluita nel d.lgs. n. 286/1998).

A seguito del recepimento di alcune direttive europee finalizzate a stabilire un quadro comune per l'esame delle domande di asilo (direttiva n. 2013/32/UE, recepita con d.lgs. n. 142/2015), è previsto che coloro che ne facciano richiesta siano trasferiti in centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA). In attesa dell'accoglimento della domanda da parte della Commissione nazionale per il diritto di asilo, i richiedenti ottengono un temporaneo permesso di soggiorno eventualmente rinnovabile in caso di ritardo, che consente la circolazione sul territorio e la possibilità di lavorare.

Ad ogni modo, il diritto di asilo trova concreta declinazione normativa in tre distinti istituti di protezione che «ne danno vita nel loro complesso» (Corte costituzionale, sentenza n. 194/2019): lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria e la protezione per motivi umanitari. Qualche anno fa, il legislatore è in-

tervenuto con due decreti-legge. Il primo d.l. n. 113/2018 (c.d. “decreto Salvini”) da un lato ha abrogato la protezione umanitaria e il permesso di soggiorno per motivi umanitari, dall’altro ha introdotto sette permessi di soggiorno “speciali”. Il secondo d.l. n. 130/2020 (c.d. “decreto Lamorgese”) è intervenuto apportando ulteriori modifiche alla disciplina dei permessi di soggiorno.

Più di recente, invece, a causa dei continui flussi migratori nel Mediterraneo e del Conflitto russo-ucraino, sono state approvate talune modifiche al vigente sistema di accoglienza dei migranti sul territorio italiano. Si è trattato di tre diversi decreti-legge poi convertiti: 1) il d.l. n. 20/2023 che è intervenuto su diversi aspetti (gestione dei c.d. “hotspot” e dei centri governativi di accoglienza, sulle categorie di soggetti che possono accedere ai progetti di accoglienza, ecc.); 2) il d.l. n. 133/2023 con cui sono state introdotte misure relative al procedimento di riconoscimento della protezione internazionale e all’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati; 3) il d.l. n. 16/2023 recante misure per l’assistenza e l’accoglienza delle persone provenienti dall’Ucraina richiedenti protezione temporanea.

Nel frattempo, l’Italia ha anche concluso un accordo con l’Albania per esternalizzare le procedure di esame delle domande di asilo di migranti già presenti sul territorio nazionale o che intendono entrarvi.

Il volume intende introdurre il lettore alla esplorazione di uno dei fenomeni più controversi e dibattuti del XXI secolo: quello della crisi della democrazia costituzionale, testimoniata dal suo arretramento globale. I processi in atto, che vengono designati con molteplici nomi (in inglese, ad esempio, *democratic retrogression*, *democratic decay*, *democratic erosion*, *democratic backsliding*) hanno attirato l'attenzione, e le preoccupazioni, degli studiosi di molte discipline, tra essi i costituzionalisti e i comparatisti. Si tratta infatti di fenomeni che soltanto raramente si manifestano attraverso la tecnica che in passato costituiva la via maestra per l'instaurazione di regimi autoritari, ovvero quella dei colpi di stato. Il più delle volte, si assiste a un progressivo scivolamento verso regimi non democratici, attraverso una sequenza di mutamenti istituzionali che, presi uno per uno, non paiono pericolosi, ma considerati nel loro insieme fanno entrare in crisi gli elementi strutturali della democrazia costituzionale, ovvero quei limiti al potere delle maggioranze politiche che costituiscono l'essenza del costituzionalismo.

Considerato il ruolo che riveste il diritto (incluso il diritto costituzionale) nel progressivo scivolamento verso l'autoritarismo (al punto che si è parlato *autocratic legalism*), assume un ruolo centrale, non solo per la comprensione dei fenomeni in atto, ma anche per una vigilanza democratica che consenta di intercettarli e di prevenirli, la padronanza degli istituti giuridici e del linguaggio giuridico. Da qui l'esigenza di un "lessico", che si concentri sui concetti giuridici caratteristici del costituzionalismo, per verificarne la tenuta a fronte delle manipolazioni e involuzioni. Un lessico "in-costituzionale", pertanto, dove il trattino all'interno dell'aggettivo intende significare che non sui tradizionali profili della incostituzionalità ci si sofferma, ma sulle nuove tendenze che vedono il diritto costituzionale usato come strumento per svuotare dall'interno il costituzionalismo. Si è pertanto fatto ricorso alla formula, già collaudata in molte discipline, del "lessico": un lemmario di 244 voci, redatte in termini sintetici da 75 specialisti del settore. Ogni voce, oltre a presentare i tratti principali di ogni singolo tema trattato, introduce le problematiche che attraversa nell'ambito dell'attuale arretramento della democrazia, mettendone altresì in evidenza le potenzialità, nell'ottica di un rafforzamento della democrazia costituzionale.

Il volume è il prodotto di una ricerca pluriennale condotta nell'ambito del PRIN 2017, dal titolo "Framing and Diagnosing Constitutional Degradation: a Comparative Perspective" (Principal Investigator Tania Groppi), che ha visto coinvolte quattro unità di ricerca, basate nelle Università di Siena, Sassari, Suor Orsola Benincasa Napoli e Pisa, con la collaborazione scientifica di studiosi internazionali.

ISBN 979-12-235-0199-3

