

La protezione internazionale

Marco Benvenuti

Professore a contratto e Assegnista di ricerca di
Istituzioni di diritto pubblico, Sapienza Università di
Roma

1. Com'è noto, a partire dall'ultimo decennio del XX secolo, nel nostro Paese si è verificato un imponente movimento migratorio, composto in prevalenza da c.d. migranti economici, ovvero da stranieri giunti in Italia con il progetto di trovare qui migliori condizioni economiche e sociali, ma anche da persone in fuga dalla loro terra di origine perché bisognose di protezione politico-umanitaria. Rispetto a tale seconda categoria di individui, quantitativamente meno rilevante della prima ma non per questo trascurabile, il nostro ordinamento contempla la presenza di una pluralità di discipline di diritto positivo, tralattivamente accostate al medesimo termine (l'"asilo"), ma ciò nondimeno caratterizzate da lacune, discordanze e sovrapposizioni, in virtù della molteplicità di livelli ordinamentali interessati – quello costituzionale *in primis*, quello internazionale e quello dell'Unione europea – e della loro adozione, nonostante la recente emersione del fenomeno migratorio in tutta la sua consistenza, in anni anche lontani.

Prima di tutto, infatti, va senz'altro rammentato che la nostra Costituzione, se all'art. 10, co. 2, attribuisce alla legge, in conformità delle norme e dei trattati internazionali, il compito di regolare "la condizione giuridica dello straniero", al comma successivo prevede l'esistenza di un "diritto d'asilo nel territorio della Repubblica" in capo al non cittadino "impedito nel suo paese [nel]l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana", secondo le condizioni stabilite dalla legge. Nobili sono le matrici storico-politiche e culturali di tale enunciato: si è voluto da parte dei Costituenti tutti, molti dei quali avevano vissuto durante il fascismo la dura via dell'esilio, garantire agli stranieri e agli apolidi, che avessero subito nel loro paese di provenienza o di appartenenza una situazione di illibertà, una vera accoglienza in Italia, una volta che questa, finalmente, si era data un reggimento repubblicano e democratico.

In virtù dell'art. 10, co. 3, Cost., dunque, come evidenziato dalla nostra migliore dottrina costituzionalistica già nel primo decennio di vigenza della Carta repubblicana (V. CRISAFULLI, 1957; C. ESPOSITO, 1958), emerge in tutta la sua consistenza un autonomo diritto costituzionale soggettivo perfetto – ovvero il "diritto di asilo" propriamente detto – direttamente esigibile innanzi all'autorità giurisdizionale ordinaria e fondato sulla causa di giustificazione indicata nella stessa disposizione costituzionale (ovvero l'impedimento nel paese dello straniero dell'effettivo esercizio delle libertà garantite dalla Costituzione italiana). Inoltre, il diritto di asilo è stato presto configurato come dotato di un suo contenuto necessario, coincidente con il diritto di ingresso e il diritto di soggiorno nel territorio repubblicano (E. BERNARDI, 1987; P. ZIOTTI, 1988; G. D'ORAZIO, 1992; M. BENVENUTI, 2007), ma che deve essere opportunamente esteso – come affermato dalla Corte costituzionale nell'unica decisione in materia – ad opera del legislatore ordinario, sino a ricomprendere quelle stesse "libertà democratiche", altrove

impedite, di cui parla l'art. 10, co. 3, Cost., con il solo limite dei diritti costituzionali "strettamente inerenti allo *status civitatis*" (C. cost., sent. n. 11/1968, su cui G. ZAGREBELSKY, 1968; M. LUCIANI, 1992; F. CERRONE, 1995).

Se questo è vero, però, va però parimenti ricordato che, dopo diversi tentativi tutti falliti – da ultimo, nella XIII legislatura, nel corso dell'approvazione di quella che sarebbe poi diventata la l. n. 40/1998 (c.d. l. Turco-Napolitano, poi d.lgs. n. 286/1998, c.d. t.u. imm. cond. stran.), con lo stralcio della parte relativa al diritto di asilo (P. BONETTI, 2004) – quella "legge" prospettata all'art. 10, co. 3, Cost. non è stata ancora adottata. Ad oggi, manca pertanto l'individuazione dei pubblici poteri competenti in via amministrativa a riconoscere il diritto di asilo costituzionale, nonché, più in generale, la disciplina complessiva dello *status* giuridico di quanti legittimamente potrebbero richiedere e vedersi riconosciuto tale diritto. Per questa circostanza, quelle esigenze di protezione politico-umanitaria precedentemente prospettate, pur con qualche eccezione di tutto rilievo – come nel caso del *leader* curdo Öcalan, in virtù di una decisione del Tribunale di Roma del 1.10.1999 (in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, pp. 241 ss.) – hanno preso altre strade.

2. Tra tali percorsi, alternativi a quello prefigurato all'art. 10, co. 3, Cost., il principale, seguito nel nostro Paese per fornire tutela a persone bisognose di protezione politico-umanitaria, è stato tracciato da un accordo internazionale, la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati, la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 722/1954. Tale testo, anch'esso ormai esistente da più di un cinquantennio, si fonda su due "pilastri" (B. NASCIMBENE, 2009): da un lato, esso protegge qualunque persona, straniera o apolide, la quale, "craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays" (art. 1, lett. A, n. 2) e, dall'altro, sancisce nei confronti di questi individui un fondamentale divieto di respingimento o di espulsione da parte dello Stato di accoglienza (art. 33).

Una volta venuta meno qualunque riserva temporale (con il Protocollo di New York del 1967, la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 95/1970) o geografica (con l'art. 1, co. 1, del d.l. n. 416/1989, conv. nella l. n. 39/1990, c.d. l. Martelli) all'applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951, tale trattato internazionale è diventato il principale strumento di protezione politico-umanitaria presente nell'ordinamento giuridico italiano. Infatti, tutti quegli interventi legislativi che hanno modificato in profondità la condizione giuridica dello straniero dall'ultimo decennio del Novecento ad oggi, dalla succitata l. Martelli sino alla l. n. 189/2002 (c.d. l. Bossi-Fini), si sono riferiti, per disciplinarla, alla categoria giusinternazionalistica di *status* di rifugiato, senza fare riferimento alcuno, invece, all'art. 10, co. 3, Cost. Ciò ha potuto forse lasciare l'impressione (ma solo l'impressione), anche alla luce delle gravi confusioni terminologiche in cui è incorso il legislatore ordinario (M. BENVENUTI, 2007), che la disciplina statale sempre più dettagliata relativa allo *status* di rifugiato internazionale potesse costituire una qualche forma di attuazione del dettato costituzionale sul diritto di asilo. Tuttavia, tale eventualità era già stata autorevolmente

ricusata in anni ormai lontani, sulla base della considerazione che, nonostante le indubbie affinità di carattere funzionale tra lo *status* di rifugiato e il diritto di asilo, sussistono profonde e insuperabili diversità di ordine strutturale tra i due istituti (A. CASSESE, 1975); mentre, al contempo, il diritto di asilo costituzionale, giusto il suo inserimento tra i *Principi fondamentali* della Carta repubblicana, non potrebbe comunque essere circoscritto o attenuato, come lo è lo *status* di rifugiato, da fonti “altre” rispetto alla legge statale – peraltro abilitata, a norma dell’art. 10, co. 3, Cost. a determinarne le “condizioni” e non i limiti – neppure se di carattere internazionale o sovranazionale (L. CHIEFFI, 2004).

3. La “fortuna” dello *status* di rifugiato internazionale nell’esperienza giuridica italiana – e la contestuale mancata attuazione del dettato costituzionale sul diritto di asilo – si è poi ulteriormente consolidata a seguito dell’esplicita “comunitarizzazione” della materia “visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”, disposta dal trattato di Amsterdam del 1997 (F. LENZERINI, 2009). Infatti, l’“asilo” di cui parla(va) il titolo IV TCE e, in particolare, il suo art. 63, par. 1, nn. 1 e 2 – al pari di quanto avrebbe poi disposto l’art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 2000 – altro non è che lo *status* di rifugiato medesimo, senza alcun rapporto, com’è evidente, con le diverse previsioni del diritto di asilo contenute in alcune carte costituzionali statali (così, ad esempio, il par. 4 del Preambolo della Costituzione francese del 1946, poi ripreso da quello della Costituzione del 1958, e l’art. 16 della Legge fondamentale tedesca del 1949, poi modificato nel 1993 e trasposto nell’art. 16a).

L’art. 63, par. 1, n. 1, in particolare, si riferisce proprio alla Convenzione di Ginevra del 1951 (e al Protocollo di New York del 1967) nell’imporre al Consiglio, conseguentemente, di adottare: dei criteri e dei meccanismi per determinare lo Stato membro competente per l’esame di una domanda volta al riconoscimento dello *status* di rifugiato (art. 63, par. 1, n. 1, lett. *a*, TCE); delle norme minime sull’accoglienza dei richiedenti lo *status* di rifugiato (art. 63, par. 1, n. 1, lett. *b*, TCE); delle norme minime relative all’applicazione della qualifica di rifugiato (art. 63, par. 1, n. 1, lett. *c*, TCE); infine, delle norme minime sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello *status* di rifugiato (art. 63, par. 1, n. 1, lett. *d*, TCE). Da parte sua, l’art. 63, par. 1, n. 2, TCE stabilisce alla sua lett. *a*) che il Consiglio deve adottare delle norme minime per assicurare una protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel loro paese di origine e per le persone che “altrimenti necessitano di protezione internazionale”. Come si vede, dunque, proprio in tale ultima disposizione fa la sua comparsa, nonostante la laconicità del testo del trattato, la nozione di “protezione internazionale”, con cui ci si intese senz’altro riferire ad uno strumento ad un tempo comune ai diversi Paesi membri dell’Unione europea e più ampio e inclusivo dello *status* di rifugiato di cui alla Convenzione di Ginevra del 1951.

Successivamente, a seguito del Consiglio europeo di Tampere del 1999 e in vista dell’ulteriore edificazione di un sistema europeo comune di asilo (CEAS) – come altresì ora previsto all’art. 78, par. 1, TFUE, che per altro verso indica espressamente il c.d. asilo (ovvero lo *status* di rifugiato), la protezione sussidiaria e la protezione temporanea

come i tre elementi che congiuntamente compongono la “protezione internazionale” – tra il 2003 e il 2005 è stata approvata una serie di atti normativi derivati dell’Unione europea volti a dare applicazione all’art. 63, par. 1, nn. 1 e 2, lett. a), TCE. In primo luogo, con riferimento al n. 2, lett. a), è stata adottata la direttiva 2001/55/CE del Consiglio (c.d. direttiva protezione temporanea); in secondo luogo, con riferimento al n. 1, lett. a), è stato adottato il regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio (c.d. regolamento Dublino II, così denominato perché sostitutivo di una precedente omologa Convenzione di Dublino del 1990); in terzo luogo, con riferimento al n. 1, lett. b), è stata adottata la direttiva 2003/9/CE del Consiglio (c.d. direttiva accoglienza); in quarto luogo, con riferimento al n. 1, lett. c), e, ancora, al n. 2, lett. a), è stata adottata la direttiva 2004/83/CE del Consiglio (c.d. direttiva qualifiche); infine, con riferimento al n. 1, lett. d), è stata adottata la direttiva 2005/85/CE del Consiglio (c.d. direttiva procedure).

Tralasciando qui l’analisi del regolamento Dublino II, oggetto di uno specifico approfondimento in questo *dossier* (*Il regolamento Dublino*, a cura di M. SALERNO), qualche cenno sul contenuto delle quattro direttive precitate merita di essere brevemente formulato. La direttiva sulla protezione temporanea, in primo luogo, è volta a tutelare, per la durata ordinaria di un anno, persone “sfollate”, ovvero stranieri o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro paese o la loro regione di origine o che sono stati evacuati e il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile. La direttiva accoglienza, da parte sua, prevede i diritti minimi spettanti a quanti chiedono il riconoscimento dello *status* di rifugiato (ancorché gli Stati membri possano applicare tali norme minime anche ai richiedenti altre forme di protezione internazionale). La direttiva qualifiche, inoltre, disciplina tanto i requisiti per il riconoscimento quanto il contenuto della protezione internazionale. Infatti, essa, all’art. 2, ricomprende espressamente nella “protezione internazionale” lo *status* di rifugiato e la “protezione sussidiaria”; mentre, per altro verso, essa definisce quest’ultimo istituto come posto a tutela di quegli stranieri o apolidi che, pur non possedendo i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati, ove tornassero nel loro paese di origine correrebbero “un rischio effettivo di subire un grave danno”. Ai sensi dell’art. 15 della stessa direttiva qualifiche, si specifica che sono considerati come un grave danno (o “danno grave”) la condanna a morte o all’esecuzione (lett. a), la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante (lett. b), la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (lett. c). Come può agevolmente vedersi, la stessa formulazione dell’art. 15 della direttiva qualifiche, pur dotata di una sua fondamentale autonomia (CGCE, 17.2.2009, C-465/07, *Elgafaji*), richiama quella di altri strumenti giusinternazionalistici posti a tutela dei diritti dell’uomo, quale, *in primis*, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e, in particolare, il suo art. 3, che sancisce “l’une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques” ed esprime pertanto una valenza “absolue” (CEDU, 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia*). La direttiva procedure, infine, stabilisce le norme minime da applicarsi nel procedimento per il riconoscimento dello *status* di

rifugiato (e, a discrezione degli Stati membri – com'è nel caso dell'Italia – anche per il riconoscimento delle altre forme di protezione politico-umanitaria).

4. A sua volta, l'adozione delle quattro direttive di cui all'art. 63, par. 1, nn. 1 e 2, lett. a), TCE ha comportato "a cascata" l'approvazione da parte dell'Italia, nell'ultimo decennio, di quattro decreti legislativi di recepimento, attinenti alla materia della protezione internazionale: il primo relativo alla protezione temporanea (d.lgs. n. 85/2003, c.d. decreto protezione temporanea, adottato in virtù della delega contenuta nella l. "comunitaria" n. 39/2002 e corrispondente alla direttiva protezione temporanea) e gli altri tre concernenti ora l'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale (d.lgs. n. 140/2005, c.d. decreto accoglienza, adottato in virtù della delega contenuta nella l. "comunitaria" n. 306/2003 e corrispondente alla direttiva accoglienza), ora le qualifiche da applicarsi al riconoscimento della protezione internazionale (d.lgs. n. 251/2007, c.d. decreto qualifiche, adottato in virtù della delega contenuta nella l. "comunitaria" n. 29/2006 e corrispondente alla direttiva qualifiche), ora, da ultimo, le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale (d.lgs. n. 25/2008, c.d. decreto procedure, adottato in virtù della delega contenuta nella l. "comunitaria" n. 13/2007 e corrispondente alla direttiva procedure, poi modificato, in particolare, con il d.lgs. n. 159/2008 nell'ambito di uno dei molteplici cc.dd. pacchetti sicurezza).

Come può vedersi, soprattutto i tre decreti legislativi da ultimo indicati forniscono oggi una disciplina della "protezione internazionale" articolata e tutto sommato compiuta all'interno dell'ordinamento italiano (P. BONETTI, 2008), ancorché la loro adozione in tre legislature di diverso indirizzo politico di maggioranza (il decreto accoglienza nella XIV, il decreto qualifiche e il decreto procedure nella XV, le modifiche al decreto procedure nella XVI) traspaia in controtela dal contenuto di tali testi e ne condizioni la trama unitaria, al punto che la dottrina più recente ha opportunamente caldeggiato l'adozione di un testo unico sulla protezione internazionale (P. BONETTI, 2010), in virtù dell'emersione, come si è già detto, di lacune, discordanze e sovrapposizioni in quelli attualmente vigenti.

5. Quanto alle lacune che si riscontrano nell'insieme dell'attuale disciplina statale in tema di protezione internazionale, si ricorda ancora una volta la grave e perdurante assenza nel tempo presente della "legge" sul diritto di asilo costituzionale di cui all'art. 10, co. 3, Cost., la cui applicazione è ancora demandata ai (soli) giudici ordinari, sulla scorta di un'importante pronuncia della Corte di cassazione a sezioni unite di poco più di un decennio fa, secondo cui l'art. 10, co. 3, Cost., "seppure in una parte necessita di disposizioni legislative di attuazione, delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo, individuando nell'impedimento dell'esercizio delle libertà democratiche la causa di giustificazione del diritto" medesimo (Cass., sez. un., sent. n. 4674/1997; nonché Cass., sez. un., sent. n. 907/1999; Cass., sez. I, sent. n. 8423/2004). Tuttavia, nel corso dell'ultimo decennio la portata piena ed effettiva del diritto di asilo costituzionale è stata compromessa da alcune decisioni della sez. I della stessa Corte di cassazione, che ne hanno censurabilmente limitato la portata al mero diritto di uno straniero (o apolide) "di essere

ammesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato politico” (Cass., sez. I, sent. n. 25028/2005) e di “ottenere un permesso di soggiorno per la durata dell’istruttoria della pratica” (Cass., sez. I, sent. n. 26278/2005) per il riconoscimento di tale *status*; ciò, ancorché, in alcune più recenti pronunce, il diritto di asilo costituzionale sia di nuovo preso in considerazione, pur timidamente, dai giudici di legittimità come un istituto dotato di una qualche autonomia concettuale (Cass., sez. un., ord. n. 19393/2009). Tale incerta evoluzione, anche giurisprudenziale, conferma – ove ce ne fosse bisogno – tutta l’importanza e l’urgenza di adottare quella “legge” organica sul diritto di asilo costituzionale indicata all’art. 10, co. 3, Cost., da affiancarsi agli altri strumenti normativi già presenti nell’ordinamento italiano e relativi a forme diverse di protezione politico-umanitaria.

Rispetto alle discordanze presenti nella normativa italiana *in subiecta materia*, queste emergono, ancora una volta, dall’incerto rapporto esistente tra alcune forme di protezione politico-umanitaria promananti dal diritto internazionale e dal diritto dell’Unione europea, da un lato, e analoghi istituti di esclusiva provenienza statale, dall’altro. Tale è il caso, ad esempio, della previsione del rilascio di un permesso di soggiorno per “gravi motivi di carattere umanitario” di cui all’art. 5, co. 6 (e all’art. 19, co. 1), del t.u. imm. cond. stran. (c.d. protezione umanitaria), che il decreto procedure, all’art. 32, co. 3, ha in qualche modo ancorato alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e che la Corte di cassazione, dopo qualche incertezza, ha attratto nell’orbita della giurisdizione del giudice ordinario (si veda la sequenza di decisioni Cass., sez. un., ord. n. 11535/2009; Cass., sez. un., ord. n. 19393/2009; Cass., sez. I, ord. n. 120636/2010), nonostante la tradizionale ampia discrezionalità dell’amministrazione (*id est* della Questura) in merito al rilascio del permesso di soggiorno (G. BASCHERINI, 2007). Come si vede, in questo specifico frangente la disciplina assai scarna e per molti versi incerta della c.d. protezione umanitaria contenuta nel t.u. imm. cond. stran. è stata sì ampiamente valorizzata dai pubblici poteri a vario titolo competenti, ma attraverso strumenti impropri – il decreto procedure e non, eventualmente, ove a ciò abilitato dalla sua legge di delegazione, il decreto qualifiche, al di là del suo scarso art. 34, co. 4, relativo al solo rinnovo-conversione del permesso di soggiorno – o “emulativi”, come nel caso del diritto di asilo costituzionale rispetto al ruolo dei giudici, riconosciuto e fatto valere proprio da questi ultimi anche *omisso medio* (M. BENVENUTI, 2010).

Da ultimo, con riferimento alle sovrapposizioni esistenti tra gli ambiti materiali disciplinati dagli stessi tre decreti legislativi che hanno recepito le direttive di cui all’art. 63, par. 1, n. 1, lett. b), c) e d), TCE, non si può non evidenziare quantomeno il tentativo operato con il decreto procedure di risolvere alcuni degli aspetti più controversi, anche in punto di diritto costituzionale, della previgente disciplina relativa all’accoglienza. Così, in particolare, il decreto procedure ha costituito la lodevole occasione – anche se legittimi dubbi permangono sulla compatibilità con l’art. 76 Cost. di tale operazione – per limitare, all’art. 21, l’istituto del trattenimento dei richiedenti la protezione internazionale nei Centri di permanenza temporanea ed assistenza - Cpta (ora Centri di identificazione ed espulsione - Cie) e soprattutto per sostituire, all’art. 20, i precedenti (e probabilmente costituzionalmente illegittimi) Centri di identificazione - Cid con i Centri

di accoglienza richiedenti asilo - CARA; ciò ancorché la relativa disciplina – specie di questi ultimi Centri – attenga *ratione materiae* non già al decreto procedure, ma alla normativa generale sull'accoglienza (M. BENVENUTI, 2010).

6. Dall'analisi congiunta dei tre decreti legislativi che disciplinano l'accoglienza, le qualifiche e le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, dettagliatamente svolta anche in alcuni recenti studi sia in una prospettiva eminentemente teorica che nella loro applicazione effettiva (AA. VV., 2010), traspare un quadro di insieme alquanto disomogeneo, se non dai tratti talvolta paradossali, e contraddistinto dalla presenza di elementi di segno ora positivo e ora negativo, di cui pare utile, pur in estrema sintesi, dare conto. Quanto ai primi, va detto che soprattutto il decreto qualifiche e il decreto procedure hanno segnato un "effettivo cambio di rotta" (G. SCHIAVONE, 2009) rispetto alla normativa previgente, adottando un livello di tutela mediamente superiore a quello minimo pur consentito dal diritto dell'Unione europea e tralasciando molte delle numerose deroghe ed eccezioni ai principi e alle garanzie contenuti in tali due direttive. Inoltre, soprattutto i decreti legislativi adottati nella XV legislatura paiono prefigurare una "via italiana" alla protezione internazionale, caratterizzata da non pochi elementi di pregio – quali, ed esempio, la tendenziale unicità del percorso di accoglienza e della procedura per tutti i richiedenti la "protezione internazionale" (e dunque per colori i quali potranno vedersi riconosciuto tanto lo *status* di rifugiato quanto la protezione sussidiaria), il "forte approccio individuale" (L. OLIVETTI, 2008) riscontrabile in tutte le fasi del procedimento, la presenza di componenti designati dall'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati - ACNUR all'interno degli stessi organi decisionali, il ruolo centrale attribuito all'autorità giurisdizionale ordinaria – meritevoli di essere presi in considerazione, anche in una prospettiva *de iure condendo*, a livello europeo (per un'analisi del recepimento rispettivamente della direttiva qualifiche e della direttiva procedure in un'ottica comparativa, UNHCR, 2007 e UNHCR, 2010).

Al contempo, però, altri aspetti non meno cruciali, ora di struttura e ora di contesto, inducono a dubitare dell'efficacia complessiva del sistema di protezione internazionale attualmente esistente in Italia, soprattutto dal punto di vista della sua effettività. Quanto ai problemi di carattere strutturale legati all'attuale configurazione della protezione internazionale nel nostro Paese, specialmente il capitolo dell'accoglienza tanto dei richiedenti quanto dei titolari della protezione internazionale risente di una complessiva insufficienza di strutture e di mezzi, riscontrabile sin dall'istituzione di un Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - Sprar con l'art. 1-*sexies*, co. 3, della l. Martelli, come introdotto dall'art. 32, co. 1, lett. *b*), della l. Bossi-Fini, e poi rimasta tale. A questo riguardo, lo stesso decreto accoglienza appare oggi ai commentatori più attenti come un testo per molti versi "vecchio" (E. CODINI, in AA.VV., 2010) e insuscettibile di risolvere una situazione generale che, a voler gettare uno sguardo fuori dall'Italia, appare assai probabilmente di livello inferiore rispetto a quello degli altri principali Paesi europei.

Quanto agli aspetti di carattere, per così dire, contestuale, non può essere né sottaciuto né sottovalutato l'avvio, a partire dalla primavera del 2009, della "pratica" dei

respingimenti in mare, da parte di navi italiane in acque internazionali, nei confronti di persone potenzialmente bisognose di protezione politico-umanitaria; e ciò è dimostrato, almeno statisticamente, dal raffronto tra il dato ufficiale delle domande di protezione internazionale presentate in Italia nel 2008 (30492) e nel 2009 (17603) – ovvero prima e dopo l’inizio di tale “pratica” – reperibile sul sito *internet* dello stesso Ministero dell’interno. Ora, senza poter entrare in questa sede nei molti profili, soprattutto giusinternazionalistici, della questione, che meriterebbero una trattazione autonoma e circostanziata, si segnala solo che tale “pratica”, al di là della sua dubbia compatibilità con riferimento sia all’art. 10, co. 3, Cost. (M. BENVENUTI, 2009) che al t.u. imm. cond. stran. (A. PUGIOTTO, 2009), è stata recentemente censurata dal Consiglio d’Europa nel suo *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009* ed è attualmente sottoposta a giudizio innanzi alla sez. II della Corte europea dei diritti dell’uomo, presso cui ha già superato il vaglio iniziale di *recevabilité* (istanza n. 27765/09, nel caso Hirsi e al. c. Italia).

Come si vede, dunque, alla luce di tali pur sommarie considerazioni sullo stato attuale del “sistema” di protezione internazionale in Italia, esso non si presenta privo di elementi positivi, soprattutto a livello normativo, ma si caratterizza al contempo per una certa fragilità di fondo e per una sorta di incertezza strutturale – come attesta anche il ricorso, in più di un caso, allo strumentario emergenziale adottato in base alla l. n. 225/1992 (cfr., per tutti, l’art. 4 dell’o.P.C.M. n. 3703/2008) – che incide fortemente sui profili applicativi delle disposizioni di rango primario, sulle pratiche amministrative seguite, sulla disponibilità dei mezzi e del personale preposto; tutti elementi, questi, che paiono peraltro accomunare la situazione attuale, da un punto di vista giuridico, della protezione internazionale a quella dell’immigrazione e della condizione dello straniero *tour court*. Ciò si traduce dunque, anche rispetto alla prima, in una spiccata permeabilità e mutevolezza delle normative di volta in volta vigenti, rispetto, in particolare, ai cambiamenti di indirizzo politico di maggioranza – come dimostra inequivocabilmente la vicenda dei molteplici cc.dd. pacchetti sicurezza, essi stessi incidenti, seppur in misura minore, sulla disciplina della protezione internazionale – ma altresì, ad un tempo, nella concreta possibilità, per la stessa configurazione assunta da tale “sistema”, di ulteriori miglioramenti demandati al legislatore futuro.

7. Bibliografia minima citata nel testo

- AA. VV., *L'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure. Uno studio integrato*, 2010, in corso di pubblicazione anche per via telematica.
- BASCHERINI G., *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli, 2007.
- BENVENUTI M., *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 2007.
- BENVENUTI M., *Un diritto in alto mare*, 2009, in *Costituzionalismo.it*, 2009, fasc. I, su www.costituzionalismo.it, pp. 1 ss. del dattiloscritto.
- BENVENUTI M., *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2010, fasc. II, in corso di pubblicazione.

- BERNARDI E., *Asilo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987, vol. I, pp. 421 ss.
- BONETTI P., *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, 2004, pp. 3 ss.
- BONETTI P., *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2008, fasc. I, pp. 13 ss.
- BONETTI P., *Politiche e norme sugli stranieri a livello nazionale*, in *Dieci anni di immigrazione in Lombardia*, Milano, 2010, pp. 79 ss.
- CASSESE A., *Artt. 10-12*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, pp. 485 ss.
- CERRONE F., *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Politica del diritto*, 1995, pp. 441 ss.
- CHIEFFI L., *La tutela costituzionale del diritto di asilo e di rifugio a fini umanitari*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2004, fasc. II, pp. 25 ss.
- CRISAFULLI V., *In tema di incolato dell'apolide*, in *Il foro amministrativo*, 1957, pt. I.4, pp. 10 ss.
- D'ORAZIO G., *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992.
- ESPOSITO C., *Asilo (diritto di) - Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, vol. III, pp. 222 ss.
- LENZERINI F., *Asilo e diritti umani*, Milano, 2009.
- LUCIANI M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1992, pp. 203 ss.
- NASCIMBENE B., *Asilo e statuto di rifugiato*, [2009], su www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200910/Nascimbene.pdf, pp. 1 ss. del dattiloscritto.
- OLIVETTI L., *Implementation of the Procedures Directive (2005/85) in Italy*, [2008], su old.asgi.it/content/documents/dl08032104.olivetti.bijdrag.herzien.20feb2008.pdf, pp. 1 ss. del dattiloscritto.
- PUGIOTTO A., *“Purché se ne vadano”*, [2009], su www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200910/Pugiotto.pdf, pp. 1 ss. del dattiloscritto.
- SCHIAVONE G., *Il diritto d'asilo in Italia dopo il recepimento nell'ordinamento delle normative comunitarie*, in *Mondi migranti*, 2009, fasc. III, pp. 57 ss.
- UNHCR, *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, a cura di C. Odofin, [2007], su www.unhcr.org/refworld/docid/473050632.html, pp. 1 ss. del dattiloscritto.
- UNHCR, *Improving Asylum Procedures*, a cura di C. Odofin, [2010], su www.unhcr.org/pages/4a0d667c6.html, pp. 1 ss. del dattiloscritto.
- ZAGREBELSKY G., *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963 n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pp. 330 ss.
- ZIOTTI P., *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, Padova, 1988.