Carlotta Latini

ALLE ORIGINI DEL DIRITTO DI ASILO

UNA PROSPETTIVA STORICA



INTRODUZIONE

Il diritto d'asilo può a ben ragione essere considerato una sorta di indicatore della tutela e promozione dei diritti umani, nonché del grado di democratizzazione di un Paese ¹. La sua storia però rimane ancora poco chiara nonostante le numerose pubblicazioni su questo tema ². In effetti, un tentativo di ricostruzione unitaria, nel panorama non solo nazionale, non era stato ancora fatto. Forse anche perché la definizione di diritto di asilo non è facile e spesso dipende dal contesto storico e istituzionale di riferimento.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, all'art. 14 dichiara che: «1. Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni. 2. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite» ³. Anche se la Dichiarazione universale configura il diritto d'asilo come diritto dell'uomo, non solo è "mancata" una definizione giuridicamente vincolante, come è stato opportunamente segnalato ⁴, ma

¹ S. SENESE, *Diritto d'asilo e democrazia*, in "Questione giustizia", 4 (1995), p. 840.

²C. LATINI, *Il privilegio dell'immunità. Diritto d'asilo e giurisdizione nell'ordine giuridico moderno*, Milano, Giuffrè, 2002; F. LENZERINI, *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009, *passim*; F.A. CAPPELLETTI, *Dalla legge di Dio alla legge dello Stato. Per una storia del diritto di asilo*, in F.A. CAPPELLETTI-B. BILOTTA (a cura di), *Il diritto d'asilo*, Padova, Cedam, 2006, pp. 1-2; M. GIRIODI, *Asilo (Diritto di) – (Storia del Diritto)*, in "Digesto italiano", vol. IV, parte I, Torino, Utet, 1896, p. 777.

³ https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

⁴F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo*, Roma, Carocci, 2011, pp. 70 e ss.; M. BENVENUTI, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 151 e ss.

XII Introduzione

sembra potersi ritenere che il diritto d'asilo si configuri più come un diritto dello Stato che non dell'uomo. L'istituzione inoltre dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati il 3 dicembre 1949 (UNCHR) da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e l'adozione del suo statuto l'anno dopo, rappresentava una presa d'atto che il fenomeno dei rifugiati non era limitato al dopoguerra, e cioè causato dalle conseguenze della Seconda guerra mondiale, ma che fosse piuttosto un fenomeno persistente. La Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, pur evidenziando i tratti del rifugiato (costruito nella giurisprudenza italiana come species rispetto al genus dell'asilo o richiedente asilo⁵) attraverso elementi oggettivi e soggettivi (essere vittima di una persecuzione a causa della razza, della religione, della nazionalità ecc., il fatto di trovarsi fuori dallo Stato di origine), non ha raggiunto un livello definitorio tale da sciogliere ogni dubbio sia sulla definizione stessa di rifugiato sia sul significato preciso di persecuzione, probabilmente per evitare obblighi troppo vincolanti per gli Stati. Il principio di non refoulement sancito dall'art. 33, ha come conseguenza che colui che si è introdotto illegalmente nel Paese, non potrà essere respinto verso Stati dove la sua vita o la libertà sono minacciate⁶. Successivamente, il Protocollo di New York (1969) ha eliminato il limite temporale previsto dalla Convenzione, ma ha lasciato aperta la questione dell'asilo come diritto dell'uomo che ne fa richiesta, specificato solo in parte in maniera più chiara dalla Dichiarazione sull'asilo territoriale. La Convenzione di Dublino del 1990, dopo che la Convenzione di Schengen aveva individuato come Stato responsabile ad esaminare la domanda di asilo quello in cui il richiedente ha fatto il suo primo ingresso, precisava tale principio allargando le maglie però nei casi di ricongiungimento familiare. Il tutto nell'ottica di delineare un quadro normativo di controllo dei flussi migratori e delle domande, di repressione degli abusi del diritto d'asilo, con richieste multiple contemporanee, e al contempo di risparmiare ai richiedenti estenuanti

⁵Consiglio di Stato, Sez. IV^a 11 luglio 2002 n. 3874. Anche se non manca chi segnala una giurisprudenza di segno di verso; cfr. ad es., C. TAGLIENTI, *Relazione*, *Diritto d'asilo e status di rifugiato nell'ordinamento italiano*, file: ///C:/Users/utente/Downloads/intra_031134.htm.

⁶F. LATTANZI, Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 15 e ss.

Introduzione XIII

transiti da un Paese all'altro perché respinti alle frontiere. Ulteriore ricaduta della Convenzione è il principio per cui la decisione di uno Stato membro vale per tutti gli altri. Il Regolamento Dublino II ha ulteriormente sollevato la posizione dello Stato competente, consentendo l'esame anche da parte di un altro Paese cui sia stata presentata domanda di asilo, abbassando di fatto i livelli delle tutele. Col vertice di Tampere del 14 e 15 ottobre 1999 si è cercato di delineare una politica europea comune di fronte all'asilo, realizzando l'importante obiettivo del Fondo europeo per i rifugiati (FER) ma anche questa volta non senza difficoltà, al punto che non v'è chi non abbia segnalato il problema dei rapporti tra le politiche europee e le normative interne ai singoli Paesi membri⁷.

Il diritto d'asilo nella Costituzione italiana è disciplinato dall'art. 10/3, per il quale «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge» ⁸. Sembra importante ricordare in questa sede alcuni passaggi dell'Assemblea Costituente: L'11 aprile 1947, nella seduta antimeridiana, prosegue l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo primo della Parte prima del progetto di Co-

⁷UNCHR, The State of World's Refugee: Human Displacement in the New Millennium, New York, Oxford University Press, 2006, p. 34; M. BENVENUTI (a cura di), La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure, Napoli, Jovene, 2011.

⁸M. MIELE, *Il diritto di asilo secondo la Costituzione italiana*, in "Archivio penale", 1951, pp. 285 e ss.; C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di)*, *Diritto costituzionale*, in "Enciclopedia del diritto", vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, p. 222 e ss.; A. CASSE-SE, *Commento all'art. 10, III comma Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 526; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, in "Rivista critica di diritto privato", 2 (1992), p. 215; E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in "Digesto discipline pubblicistiche", XV, Torino, Utet, 1999, pp. 164, 167-168; A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo, http://www.rivista aic.it/dai-diritti-del-cittadino-ai-diritti-fondamentali-dell-uomo.html*, 2010; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti Cagliari 16-17 ottobre 2009, *http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic2009 10/index.html*; P. COSTA, *Costituzione italiana: articolo 10*, Roma, Carocci, 2018, pp. 45 e ss.

XIV Introduzione

stituzione: «Rapporti civili»; in questo contesto, emerge la discussione sull'emendamento Ravagnan: si trattava di un emendamento teso a porre delle limitazioni al diritto d'asilo, nei confronti di coloro che sono considerati pericolosi per l'ordine pubblico e le istituzioni del Paese. La premessa doveva essere in ogni caso, almeno secondo Ravagnan quella per cui si trattava di una Costituzione antifascista, dunque ciò che doveva emergere era che il diritto d'asilo si riconosceva a coloro che combattevano o avevano combattuto per le libertà e contro il fascismo ⁹.

Naturalmente il dibattito era animato da un criterio etico superiore, rispetto al consueto principio di reciprocità, da cui scaturirà il divieto di estradizione per motivi politici. Il contributo dei comunisti nell'elaborazione dell'art. 10 è stato importante, proprio per la riflessione sulla rilevanza del diritto d'asilo, come sacro e inviolabile, quel diritto grazie al quale molti di costoro si erano sottratti alle persecuzioni fasciste e si erano recati all'estero, come in Svizzera. Il riconoscimento del diritto d'asilo allo straniero al quale non è consentito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana evidenzia come abbiano diritto all'asilo tutti coloro che si trovino in tale condizione. Il problema che i Padri costituenti si ponevano era quello molto vicino, ad es., della fine della dittatura di Franco e della concreta possibilità che molti esuli faziosi di Franco avrebbero lasciato la Spagna per recarsi in Italia. Si voleva evitare che il diritto d'asilo nel Paese offrisse una via di fuga, e consentisse ospitalità ai sostenitori della dittatura. Qui il parallelismo con i fascisti italiani è dichiarato espressamente, come è esplicitato il disagio degli esuli politici italiani all'estero durante la dittatura, quando l'asilo politico, come si segnala, era riconosciuto solo in linea teorica, in alcuni Paesi in Europa, ma poi fortemente limitato. Se la Costituzione italiana deve essere antifascista, è necessario che anche il diritto d'asilo sia configurato non come un diritto limitato ma come un diritto collocato all'interno della compagine democratica dell'intero testo costituzionale. Si tratta di una Costituzione che affonda le proprie radici nell'esperienza storica, che recupera il modello costituzionale di Weimar, specie nel primo comma dell'art. 10, ma che guarda al futuro, soprattutto

⁹ https://www.nascitacostituzione.it/01principi/010/index.htm?art010-019.htm&2.

Introduzione XV

quando cerca di evitare di dare inutili limiti all'asilo per non fornire strumenti, eventualmente, a coloro che in avvenire vorranno usarli per discriminare persone costrette ad abbandonare le loro terre in quanto perseguitati.

Questo libro tenta di rintracciare gli elementi comuni agli asili, ritenendo che esista o quanto meno sia esistito un nucleo comune originario, una sorta di identica matrice tra le varie forme di asilo e di immunità, indagando soprattutto l'esperienza dell'età moderna, con uno sguardo volto al contemporaneo. Diritto di asilo, immunità, sono spesso sinonimi, almeno fino alla durata del diritto comune. Solo con il giusnaturalismo di stampo moderno si sviluppa un pensiero giuridico connesso alla formazione del diritto delle genti, volto a individuare varie tipologie di asilo. Ma la radice resta unica: neppure la Riforma riuscirà a liberarsi del tutto del carattere caritatevole del diritto d'asilo. Tale carattere è particolarmente evidente nell'ambito dell'asilo politico. lo è meno in quello diplomatico, connesso agli ambasciatori. In realtà in quest'ultimo caso, esistono ugualmente forti analogie con l'asilo religioso o quanto meno con quello principalmente elaborato secondo i dettami della Seconda Scolastica 10, i cui giuristi-teologi rafforzano l'idea dell'extraterritorialità dei luoghi sacri. Saranno poi i giusnaturalisti moderni a proporre un'idea rinnovata di asilo e di immunità, a partire tuttavia dal concetto di extraterritorialità di cui parlerà Francisco Suarez.

Questo libro nasce dall'esigenza di insegnare agli studenti di Storia dei diritti umani come si sviluppa il diritto d'asilo, per poi divenire quel diritto costituzionalmente riconosciuto, e come tale configurandosi come diritto fondamentale.

Ringrazio il personale della Robbins Collection per l'aiuto fornitomi durante il mio soggiorno a Berkeley, California e il Prof. Laurent Mayali. Devo un particolare ringraziamento a Claudia Storti per aver letto il libro e avermi dato preziosi consigli.

¹⁰ Detta anche Scuola di Salamanca, fu Vitoria il suo ispiratore (1483?-1546), ma anche Soto (1495-1560), Molina (1535-1600) e Suárez (1548-1617). Cfr. P. GROSSI (a cura di), La Seconda scolastica nella formazione del diritto privato moderno, Incontro di studio, Firenze 16-19 ottobre 1972, Milano, Giuffrè, 1973.

XVI Introduzione

Sento inoltre di dovere uno speciale ringraziamento ai miei figli che tanto mi hanno sostenuto in questi anni di ricerca, con affetto e pazienza. Ho sottratto loro tempo per i giochi e gli svaghi, e spesso tutti e quattro ne abbiamo sofferto. La loro stima mi sostiene. Nei loro occhi, il mio presente e la mia forza.

Con amore di madre, per Alessandro, Francesco e Giulio.

PARTE PRIMA IMMUNITÀ PERSONALI E LOCALI

1. GLI ASILI SACRI. ORIGINI E SIGNIFICATO NELLA STORIA DELLA CHIESA

Il diritto d'asilo ha antiche origini e a voler cercare le sue radici, queste affondano nella charitas cristiana nei confronti, in special modo, degli ebrei che chiedevano protezione e che offrivano in cambio la loro conversione. Questa *charitas* sarebbe stata estesa anche ai cosiddetti infedeli saraceni o musulmani, che chiedessero la conversione. L'ipotesi, in origine avanzata da Paolo Sarpi, autore seicentesco controverso e in contrasto con la gerarchia della chiesa di Roma, è stata poi in tempi relativamente recenti recuperata anche da autori come Pierre Timbal¹ e successivamente da Barbara Rosenwein, che ha evidenziato la totale autonomia del diritto d'asilo nelle chiese rispetto ad altre tradizioni giudaiche o pagane². Si sarebbe trattato, secondo Rosenwein di un'azione della chiesa volta a ridefinire i rapporti con l'Impero. Reale distingueva quattro tipi di asilo: l'asilo territoriale l'asilo politico, l'asilo sacro, e quello diplomatico. L'asilo territoriale, in particolare, non è altro che il rifugio in terra straniera³.

L'ipotesi maggiormente attendibile, sia pure viziata da una certa animosità nei confronti della chiesa romana, resta quella di Sarpi e cioè che il privilegio dell'immunità della chiesa sia nato de facto ovvero in maniera consuetudinaria sulla base delle costitu-

¹ P. TIMBAL DOUCLAUX DE MARTIN, *Le droit d'asile*, Paris, Sirey, 1939.

²B. ROSENWEIN, Negotiating sPACE. Power, Restraint and Privileges of immunity in Early Medieval Europe, Ithaca, Cornell University Press, 1999, pp. 37 e ss.

³E. REALE, *Le droit d'asile*, in "Recueil des cours de l'Académie de droit international", Paris, Sirey, 1938, t. 63, pp. 494-510; F. HELIE, *Traité de l'Instructionne criminelle*, Bruxelles, Bruylant, 1865, lib. II, cap. V; P. FIORE, *Traité de droit international privé*, t. I, n. 216; A. VILLEFORT, *Des traités d'extradition de la France avec les Pays étranger*, Paris, Guyot et Scribe, 1851.

zioni di Arcadio e Onorio ⁴. L'*immunitas loci*, o diritto di asilo delle chiese è indubbiamente la prima forma di asilo o protezione riconosciuta ed accordata praticamente alla stragrande maggioranza delle persone indipendentemente o quasi dal loro status, legata alla natura del luogo ⁵. Si trattava così di una novità estremamente significativa, sia pure non senza alcuni precedenti nell'antichità, che sarebbe stata destinata a segnare il percorso dei diritti naturali in avvenire e del diritto d'asilo in generale ed in particolare di quello politico.

Si è soliti pensare al medioevo come ad un'età in cui i diritti erano assenti e in cui la mobilità delle persone era molto difficile. Una conferma di questa idea potrebbe venire dall'esame delle pene consistenti "nell'allontanamento" del reo spesso assimilate alla *poena capitis*, ovvero alla pena di morte.

Resta complicato stabilire quando questo fenomeno sia stato superato, ma non è difficile credere che solo con la fine del medioevo sia possibile pensare a fenomeni di spostamenti di persone di un certo significato. Non si può certamente parlare di vere e proprie migrazioni, ma neppure escludere che, il tendenziale "nomadismo" caratteristica di alcune popolazioni, si sia ripresentato in maniera maggiore che in passato, non solo con la cosiddetta scoperta del Nuovo Mondo ma anche con il problema dei conflitti di religione. Spostamenti di masse di persone o di gruppi, ma anche di famiglie, determinarono la necessità di poter trovare rifugi sicuri. A questo scopo fu dunque utilizzato anche l'asilo nelle chiese che ebbe pertanto una funzione molteplice, non soltanto di rifugio per gli autori di crimini che volessero sfuggire alla pena o una sua attenuazione, ma anche per altre ragioni, politiche o religiose. L'immunitas loci inoltre rappresentò il modello di costruzione del concetto di immunità e di extraterritorialità, che, su un pia-

⁴C., 1, 12, 1.

⁵G. VISMARA, *Asilo (diritto intermedio)*, in "Enciclopedia del diritto", II, Milano, Giuffrè, 1958, p. 201, dove l'autore ricorda la strenua difesa compiuta da parte della chiesa nei riguardi dell'asilo, e ritiene che una delle conseguenze dello stesso sia il cosiddetto *privilegium canonis*: «La chiesa tenta di difendere tenacemente la prerogativa dell'asilo, fonte a sua volta di altri privilegi, tra cui quello di porre il clero al riparo da un'eventuale azione delle autorità secolari compiuta contro il *privilegium canonis*». Tale privilegio era una particolare protezione rivolta agli ecclesiastici contro le aggressioni dei laici.

no dogmatico, fu utile sia per l'edificazione del diritto d'asilo diplomatico che per il diritto d'asilo politico. Lo strumento attraverso il quale fu realizzata in parte questa operazione fu il concetto di extraterritorialità, ben funzionale anche all'asilo di matrice politica.

2. I CARATTERI GENERALI DEL DIRITTO D'ASILO NELLE CHIESE

Il diritto d'asilo ha sempre suscitato, anche in tempi recenti, polemiche e discussioni. Non è mancato chi, alla luce del rapporto tra asilo e diritti umani, si sia posto nell'ottica di una comprensione delle ragioni per cui il diritto d'asilo è nato e si è sviluppato a livello internazionale, come asilo politico e territoriale¹. L'asilo nelle chiese in molti casi è divenuto, ancora oggi, occasione di discussione, come anche più in generale l'asilo politico, da accordare ai richiedenti. Periodicamente, come si vedrà, alcuni casi di accoglienza in chiesa di sans papier cui è stato negato il diritto d'asilo², risvegliano l'interesse verso un diritto ormai in apparenza in disuso e dimenticato proponendo la questione del collegamento tra asilo nelle chiese e diritto di asilo politico. L'asilo politico è questione complessa, che trae le sue origini principalmente dalle conseguenze della Riforma luterana³ e dagli effetti della Controriforma ma soprattutto si lega alla formazione degli stati nazionali. Nel suo complesso, la protezione accordata ai rifugiati è modellata sull'esempio dell'immunitas loci, ovvero sull'idea che colui che richiede asilo non possa essere oggetto di trattamenti inumani o di sanzioni corporali. Nel diritto comune il diritto d'asilo è un concetto complesso: gli istituti dell'exilium, del bannum e in generale le pene

¹F. LENZERINI, Asilo e diritti umani: l'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale, Milano, Giuffrè, 2009; F. RESCIGNO, Il diritto di asilo, Roma, Carocci, 2011.

² Il 18 marzo 1996, 300 africani sans papiers che da molto tempo lavorano e vivono in Francia occupano la chiesa di Saint-Ambroise a Parigi; Il 4 giugno 2001, venti immigrati clandestini occupano una chiesa a Friburgo e chiedono di essere regolarizzati. L'occupazione della chiesa dura circa tre mesi. https://agensir.it/archivio/2001/10/11/la-chiesa-e-i-sans-papiers/.

³ Sulla "seconda modernità" cfr., H.J. BERMAN, *Diritto e rivoluzione, II, L'impatto delle rivoluzioni protestanti sulla tradizione giuridica occidentale*, a cura di D. Quaglioni, Bologna, il Mulino, 2010.

consistenti nell'allontanamento erano sovente equiparate alla *poena capitis*. Il *bannum* si accompagnava alla possibilità per chiunque di uccidere impunemente chi fosse condannato a tale pena. Se gli esempi nell'antichità abbondavano di espressioni di rispetto per lo straniero o per l'ospite ⁴, non mancavano neppure atti di ostilità e crudeltà: Ovidio, ad esempio, condanna la crudeltà di Procuste ⁵. L'asilo nei luoghi sacri ha infatti origini antiche. In questa sede si analizzeranno le caratteristiche principali di tale diritto, le conseguenze del confugio sulla pena e sui criminali, per sottolinearne gli effetti di mitigazione della pena e di sottrazione del criminale alla *poena sanguinis* o comunque la funzione di tutela, di protezione dell'individuo. Il diritto d'asilo non è un diritto della persona, ma lo protegge da conseguenze negative.

Il diritto d'asilo nelle chiese, nella trattatistica di età moderna, è un diritto del luogo che si estende alle persone: esistito da lungo tempo, l'istituto acquisisce in tale momento una valenza maggiore e diviene oggetto di grande interesse per civilisti, canonisti, ma soprattutto per i cosiddetti criminalisti, alla luce dei conflitti di giurisdizione tra poteri laici ed ecclesiastici. Dopo la frammentazione dell'unità religiosa della respublica christiana, solo in apparenza si riduce nettamente, per continuare a sopravvivere in varia misura anche nelle chiese riformate e con doppio rito⁶. I rapporti ormai frequenti dei cattolici con saraceni, infedeli, ebrei, zingari poneva il problema di alcune tutele nei loro confronti. In effetti, si tratta di profili che rilevano non tanto sul punto della commissione di un crimine, ma relativamente all'impatto nel godimento delle libertà rispetto alla quale il diritto d'asilo poteva rappresentare una via per la riacquisizione di iura naturalia perduti o mai avuti. Lo stesso diritto d'asilo, nato come diritto del luogo, diviene uno ius naturale e proprio in quanto tale è complesso per la scienza giuridica negarlo anche a coloro che sono extra gremium. La speciale attenzione dedicata a categorie di *confugientes* tra loro apparentemente diversi, come infedeli, servi, eretici e sodomiti è dovuta al fatto che in senso stretto la loro condizione era esaminata a prescindere dalla tipo-

⁴Omero nell'Odissea fa dire ad Eumeo che a Giove appartenevano tutti gli ospiti ed i poveri, Lib. XIV, v. 57.

⁵ Metamorfosi, Lib. 7, vers. 438.

⁶C. LATINI, *Il privilegio dell'immunità. Diritto d'asilo e giurisdizione nell'ordine giuridico dell'età moderna*, Milano, Giuffrè, 2002, *passim*.

logia di crimine commesso (qualora ne fosse stato commesso uno) e soprattutto dai *crimina sanguinis*, a differenza ad esempio degli assassini, dei grassatori, ecc. Il diritto d'asilo naturale o impunità legittima poteva anche prescindere dal luogo sacro: era il caso, ad esempio, dei trattati in caso di guerra che prevedevano il rispetto degli ostaggi⁷, quello della guerra giusta e della riduzione in schiavitù dei nemici vinti e fatti prigionieri e non uccisi, l'immunità degli ambasciatori e di coloro che sono muniti di salvacondotti.

⁷ F. FOGGI, Saggio sopra l'impunità legittima o l'asilo, Livorno, Falorni, 1774, p. 104.