Ennio Codini, Marina D'Odorico,
Manuel Gioiosa

Per una vita diversa

La nuova disciplina italiana dell'asilo

FrancoAngeli

Fondazione ISMU
Iniziative e Studi sulla multietnicità

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità
o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Ennio Codini, Marina D'Odorico,
Manuel Gioiosa

Per una vita diversa

La nuova disciplina italiana dell'asilo

FrancoAngeli

L’editing del volume è stato realizzato da Fabio Compostella e da Elena Bosetti.

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d’autore. L’Utente, nel momento in cui afferma il download dell’opera accetta tutte le condizioni specificate nel sito www.francoangeli.it

Indice

Prefazione, di *Vincenzo Cesareo* pag. 9

Introduzione, di *Ennio Codini* » 13

1. Riferimenti storici e legislativi, di *Manuel Gioiosa* » 17
1.1 Introduzione. Il diritto d'asilo come microsistema nel diritto degli stranieri » 17
1.2 L'evoluzione normativa » 21

2. I presupposti della protezione internazionale, di *Ennio Codini* » 41
2.1 Rilevanza della provenienza da un paese di origine "sicuro" » 42
2.2 Quadro generale dei presupposti » 43
2.3 Il fondato timore » 46
2.4 La persecuzione » 48
2.5 I motivi della persecuzione » 51
2.6 Il danno grave » 53
2.7 I responsabili » 54
2.8 I fattori di esclusione » 56
2.9 La protezione internazionale in assenza dei presupposti di cui al decreto legislativo n. 251 » 57
2.10 I gravi motivi di carattere umanitario » 58

3. Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, di *Manuel Gioiosa* » 61
3.1 La domanda di protezione internazionale » 61
3.2 Lo status di richiedente protezione internazionale » 65
3.3 Eventuale sospensione della procedura per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda » 82
3.4 L'accoglienza e il trattenimento dei richiedenti asilo » 85

3.5 La procedura di esame della domanda e i soggetti legittimati ad effettuarla pag. 90
3.6 La fase istruttoria dinanzi la Commissione territoriale » 94
3.7 La fase decisoria » 102
3.8 Decisione della domanda » 104

4. La tutela giurisdizionale, di *Manuel Gioiosa* » 115
4.1 Le impugnazioni » 115
4.2 Gli effetti sospensivi conseguenti all'impugnazione del provvedimento di rigetto della domanda. Storia d'una latenza » 118
4.3 Struttura del processo d'impugnazione » 121
4.4 Il reclamo ed il ricorso per Cassazione » 122

5. Gli status di protezione internazionale, di *Ennio Codini* » 125
5.1 Il permesso di soggiorno » 126
5.2 Il lavoro » 127
5.3 L'istruzione » 128
5.4 L'assistenza sociale e sanitaria » 129
5.5 La circolazione al di fuori del territorio nazionale » 130
5.6 L'espulsione » 131
5.7 I familiari » 133
5.8 Il venir meno della protezione internazionale » 136

6. Strumenti e soggetti dell'accoglienza agli asilianti, di *Manuel Gioiosa* » 141
6.1 Premessa » 141
6.2 Il "Sistema di protezione" » 141
6.3 Il sistema di protezione come concretamente realizzatosi » 144
6.4 Il sistema di finanziamento » 150
6.5 Modalità attuative » 156

7. Il diritto d'asilo in Francia, di *Ennio Codini* » 159
7.1 L'Ofpra » 159
7.2 La *Cour nationale* » 160
7.3 Il procedimento. Gli status » 161
7.4 Il soggiorno prima della decisione » 161

8. Il diritto di asilo in Svizzera, di *Marina D'Odorico* » 163
8.1 Principi di base della politica di asilo svizzera e nuove tendenze » 165
8.2 La normativa in materia di asilo » 166

8.3 La presentazione e l'esame della domanda di asilo pag. 170
8.4 La vita del richiedente asilo e del rifugiato: l'aiuto sociale, il lavoro, la famiglia e l'integrazione » 173
8.5 Conclusioni » 175

9. L'asilo: le dimensioni del fenomeno, di *Marina D'Odorico* » 179
9.1 I richiedenti asilo nell'Unione europea negli anni Ottanta e Novanta » 179
9.2 I richiedenti asilo in Francia, Italia e Svizzera » 181
9.3 La situazione dei richiedenti asilo nel nuovo millennio » 183
9.4 Il numero dei rifugiati » 186

Appendice. Lo sfollamento interno, di *Veronica Riniolo* » 191
1. Chi sono gli sfollati interni? » 191
2. Sfollati interni e rifugiati: analogie e differenze » 196
3. Verso un regime internazionale di protezione e assistenza degli sfollati interni » 198
4. Lo sfollamento interno in Colombia » 208

Riferimenti bibliografici » 213

Prefazione

di *Vincenzo Cesareo*

Nel Ventesimo secolo l'asilo è stato un fenomeno importante in Francia come nel Regno Unito, in Olanda come nei paesi scandinavi. Non così in Italia.

Fino a qualche decennio orsono, l'Italia non era un riferimento per le persone indotte dalle più diverse circostanze a lasciare il proprio paese. In seguito, sul finire del Ventesimo secolo, l'Italia si è trasformata in una meta per i migranti economici. Sotto questo profilo essa è divenuta "come" la Francia o l'Olanda. Non così per ciò che concerne l'asilo.

Sulla specificità del caso italiano hanno pesato molteplici fattori, tra i quali il fatto che il fenomeno dell'asilo ha coinvolto e coinvolge élite che nei paesi del terzo mondo hanno guardato e guardano sempre alla vecchia potenza coloniale. È stato quindi del tutto normale che, ad esempio, la classe dirigente in fuga dal Ruanda dopo la guerra civile abbia pensato al Belgio o alla Francia come possibili paesi dove chiedere asilo e non all'Italia.

Ha inoltre avuto un certo rilievo il fatto che l'Italia non si sia posta come paese d'asilo. Al contrario, la Francia o la Svizzera si configurano tradizionalmente come paesi "aperti", nel senso che il concedere asilo ai perseguitati è sempre stato visto come "normale" e anzi strettamente inerente il configurarsi di quegli Stati come fari di libertà. È da sottolineare che ciò non sempre ha portato effettivamente ad aprire le frontiere ai perseguitati. A tale riguardo basta ricordare come la Svizzera si sia "chiusa" quando gli ebrei in fuga dal Terzo Reich hanno bussato alle sue porte. Però, al di là di occasionali chiusure, il messaggio è sempre stato: "Il nostro è un paese d'asilo". In tal senso si sono sempre pronunciate – non senza retorica – le classi dirigenti. In quegli Stati, infine, troviamo da sempre un'organica disciplina dell'asilo in chiara correlazione con l'essere quest'ultimo considerato un fenomeno importante e "normale".

Diversa l'esperienza italiana, in quanto che, sino al secondo conflitto mondiale, il nostro paese non si configura come terra d'asilo. In seguito, quando si rifondano in chiave democratica le istituzioni, per opera in parte di persone che avevano conosciuto la persecuzione e l'esilio, si arriva all'articolo 10 della Costituzione. In esso si proclama solennemente che ha diritto all'asilo nel territorio della Repubblica lo straniero al quale sia impedito l'effettivo eserci-

zio delle libertà democratiche. Pertanto l'Italia, a livello costituzionale, si pone davvero come paese d'asilo e anzi lo fa con particolare ampiezza ben al di là di riferimenti restrittivi alla persecuzione. Ma all'enunciato costituzionale non hanno poi fatto seguito politiche e leggi.

Sul finire del Ventesimo secolo, però, i crescenti flussi migratori hanno progressivamente posto in primo piano anche la questione dell'asilo. Questo è avvenuto invero in modo confuso, perché il problema è stato quello di immigrati clandestini che una volta fermati chiedevano asilo. Com'è noto, a partire dalla fine del Novecento, l'Italia ha risposto alla pressione migratoria con norme e prassi tali da rendere di fatto difficoltosa l'immigrazione legale (salvo il caso del ricongiungimento familiare). Di conseguenza, gli stranieri hanno fatto ricorso a vari "espedienti", tra i quali l'ingresso clandestino. Quando intercettati, hanno sovente chiesto asilo sia perché davvero ricorrevano le condizioni, sia vedendo nella richiesta un ulteriore espediente per immigrare comunque. Ecco allora che, pur rimanendo il fenomeno di proporzioni assai minori di quelle da esso assunte ad esempio nella vicina Francia, ha cominciato a porsi il problema dell'asilo come una parte del più ampio problema dell'immigrazione clandestina.

Agli inizi del Ventunesimo secolo, sono intervenute direttive europee sull'asilo a fronte delle quali l'Italia si è trovata con la carenza di una disciplina organica che a quel punto era necessario colmare.

Di conseguenza il nostro paese è stato per così dire costretto a prendere davvero sul serio l'articolo 10 della Costituzione e ad attrezzarsi, seppur senza piena consapevolezza, per diventare, almeno a livello di leggi, un paese d'asilo, ossia un paese dove le richieste d'asilo vanno considerate un evento normale da affrontare anzitutto con un corpus stabile e organico di norme.

Ecco allora i due decreti legislativi adottati a cavallo tra il 2007 e il 2008 con i quali si è definita appunto una disciplina organica dell'asilo ovvero, stando alla terminologia dei decreti stessi, della protezione internazionale.

Certo, non è che l'inizio di un cammino. Non si può tacere, ad esempio, che solo un ripensamento della disciplina dell'ingresso e soggiorno dei lavoratori stranieri potrà portare – rendendo finalmente davvero possibile un'immigrazione legale per motivi di lavoro – a quella fisiologica separazione tra migranti economici e richiedenti asilo che è presupposto essenziale di un efficiente sistema di protezione. Nemmeno va trascurato che l'asilo presuppone una "cultura dell'asilo" che nel nostro paese (pur non dovendosi trascurare le idealità e le buone pratiche che emergono a livello di privato sociale) è in larga misura ancora da costruire.

Tuttavia, i due decreti costituiscono un'importante novità. In particolare, essi vanno a collocarsi in un contesto nel quale, anche per effetto della disciplina organica da essi posta, la presenza di decine di migliaia di richieste di asilo l'anno sembra ormai un dato "strutturale": l'Italia nei fatti è diventata un paese d'asilo.

Anche per la loro non solo formale ma sostanziale novità, tali decreti devono però diventare oggetto di attenta analisi specialmente da parte dei più diretti interessati: funzionari, operatori del privato sociale, richiedenti asilo, avvocati ecc.

In tale scenario si colloca il presente volume con il quale la Fondazione Ismu vuole offrire un contributo in termini di costruzione del sistema della vigente disciplina in materia di asilo.

A livello di singoli temi, solo più in là nel tempo e con indagini settoriali si potrà raggiungere il necessario livello di approfondimento, ma è parso opportuno a un anno dall'entrata in vigore delle nuove leggi proporre comunque un quadro d'insieme, scientificamente costruito. Nell'accavallarsi delle concrete esigenze, è proprio di questo che gli interessati mancano: di un quadro d'insieme che, pur con gli inevitabili limiti, consenta di leggere con approccio sistematico le diverse situazioni.

La natura del lavoro ha consigliato di non limitarsi alla mera presentazione ed esegesi delle singole disposizioni e nemmeno solo alla ricostruzione sul piano sistematico della disciplina italiana; ecco allora analisi riferite, seppur in termini necessariamente sintetici, alla regolazione dell'asilo in Francia e in Svizzera, alle statistiche e persino al fenomeno di coloro che cercano "asilo" spostandosi all'interno del proprio paese.

L'auspicio è quello di aver realizzato un testo che, pur con gli inevitabili limiti, possa rivelarsi un'utile lettura, specialmente per le persone a vario titolo specificamente coinvolte nel fenomeno dell'asilo, un fenomeno, è facile prevederlo, destinato a segnare stabilmente negli anni a venire la vita del nostro paese.

Introduzione

di *Ennio Codini*

Questo libro è stato concepito, anzitutto, come una lettura introduttiva rispetto alla nuova disciplina dell'asilo destinata a chi, eventualmente partendo anche da scarse e frammentarie conoscenze, voglia farsi un'idea appunto del sistema di protezione internazionale quale risultante dalla nuova disciplina.

Si è tenuto conto, peraltro, anche del possibile interesse di persone che magari già da tempo per così dire si muovono all'interno del mondo dell'asilo seguendone l'evoluzione e che perciò dispongono di un significativo bagaglio di conoscenze ed esperienze. A queste persone si è cercato di proporre un "quadro generale" utile per quei processi di sistematizzazione opportuni se non necessari per accrescere la qualità delle riflessioni e delle opzioni.

Non si è dato spazio, invece, ad un approccio casistico; non certo perché ritenuto inutile ma perché altre sono apparse in questo momento le priorità. Tra l'altro, a livello di casi la pubblicistica – di taglio divulgativo e anche scientifico – propone costantemente materiali e riflessioni. È parso invece che vi fosse una lacuna a livello di quadro generale con riguardo alle nuove disposizioni e si è voluto cercare di colmarla.

Un'altra caratteristica del libro che pare opportuno subito sottolineare è che si è scelto di riflettere sulla disciplina dell'asilo considerandola come una comune disciplina di settore, all'interno dell'ordinamento italiano, inerente atti e procedimenti amministrativi.

Si sottolinea la cosa perché, tradizionalmente, la disciplina dell'asilo è stata oggetto di approcci di tipo internazionalistico e, o nel segno di un'accentuata peculiarità della stessa.

Simili approcci avevano e continuano ad avere ragion d'essere.

Si è ritenuto però che il delinearsi di un'organica disciplina di legge italiana in materia di asilo aprisse finalmente spazio anche ad un'analisi, per così dire, dal punto di vista amministrativistico e che, in tale contesto, potesse essere utile – pur senza dimenticare la specifica drammaticità del tema – una trattazione nello spirito del diritto comune volta, si badi, non a ridurre la tutela bensì a migliorarla, perché in questo campo, come anche in materia di ingresso e soggiorno dei lavoratori stranieri e delle loro famiglie, in verità l'accento sulla "specialità" ha sovente comportato e potrebbe ancor oggi comportare

una tutela non già maggiore bensì minore degli interessati, derogandosi a principi (a partire dal principio di legalità) in generale comunemente accettati quando si tratta di pubblici poteri.

Dunque, si noti, si è scritto un libro destinato, si spera, a vivere in una logica integrativa accanto ad altri di lettura del nuovo quadro con approcci più tradizionali.

Il riferimento fatto da ultimo al tema della tutela degli interessati, ossia di coloro che chiedono protezione internazionale, induce subito a un'ulteriore precisazione. Non si è inteso con questo libro proporre uno studio rigidamente "dalla parte" dei richiedenti asilo.

Invero, la drammaticità delle situazioni e i frequenti abusi giustificano ampiamente studi di questo tipo. Tuttavia nel redigere questo libro si è fatta una scelta diversa.

Si è partiti dal rilievo che nel nostro paese il dibattito a tutti i livelli in materia di stranieri rischia di ridursi a una disputa tra chi segue una logica strettamente "difensiva" e chi, invece, ha un approccio "umanitario", disputa spesso fondata su errori di giudizio e comunque sterile in quando segnata da una radicale incomprensione delle ragioni dell'altro. Di conseguenza, si è cercato di muoversi al di fuori da tale schema binario leggendo in linea di principio l'asilo come un possibile valore per l'Italia.

Il nostro è oggi, in una qualche misura, un paese povero sul piano delle risorse umane come testimonia ad esempio il ricorrente dibattito sulla cosiddetta immigrazione di qualità. Ebbene: storicamente l'asilo è sempre stato un canale d'ingresso di persone capaci per la propria storia personale di arricchire il capitale umano di un paese.

L'Italia, inoltre, appare oggi un paese smarrito sul piano dell'identità. Da ultimo, significativamente, il successo di un candidato come Barack Obama alle elezioni presidenziali americane ha indotto molti osservatori a confrontare il riferimento forte, decisivo del neopresidente ad una tradizionale, condivisa identità americana con l'assenza di un riferimento simile nel discorso pubblico italiano quasi che esso fosse impossibile.

Ebbene, in questo libro si è scelto di vedere nella disciplina dell'asilo l'occasione per la riscoperta di un elemento di un'identità possibile. Nell'idea stessa di asilo, infatti, troviamo un riflesso di quella che una volta – quando era minore la paura di usare al momento giusto certe parole – si sarebbe definita la nostra *civiltà*. Vivere liberi secondo le leggi, non considerando questo un privilegio ma un bene da offrire a tutti coloro che l'invocano.

Invero a questo punto un lettore attento potrebbe pensare che seppur per via diversa si finisca allora per proporre in questo libro la stessa lettura di quanti si pongono semplicemente "dalla parte" dei richiedenti asilo.

Ma non è così. Una lettura a partire dall'identità, ad esempio, deve essere, e si è cercato di farlo in questo libro, ispirata alle logiche dello Stato di diritto:

costruire anche attraverso l’interpretazione un sistema di regole chiare che tuteli pienamente tutti e solo gli aventi diritto.

1. Riferimenti storici e legislativi

di *Manuel Gioiosa*

1.1 Introduzione. Il diritto d'asilo come microsistema nel diritto degli stranieri

L'asilo, termine derivante dal verbo greco ἀσυλος ά privativo e συλάω *depredo, spoglio,* cioè *inviolabile*[1], dal punto di vista del linguaggio analogico evoca un luogo in cui persone *latu sensu* bisognose di protezione per svariate ragioni, vengono accolte ed ospitate.

Nel sistema generale del diritto degli stranieri la disciplina dell'asilo e del relativo diritto[2] si pone in maniera del tutto peculiare[3].

I contenuti di questa figura determinano, infatti, in capo al beneficiario (il c.d. asiliante) posizioni giuridiche dal taglio più favorevole rispetto a quelle previste dalla disciplina generale dell'immigrazione[4].

Si ben comprende, quindi, perché il diritto internazionale generalmente conosciuto, pur prevedendo a carico dei singoli Stati obblighi di tutela nei confronti degli stranieri regolarmente presenti sul suo territorio, non ne intacchi tuttavia la potestà di ammettere o meno altre particolari categorie di non cittadini (Nascimbene, 1984).

[1] Questo verbo a sua volta viene da συλάν, termine con il quale i Greci indicavano l'azione predatoria dei pirati e che poi, in virtù di un processo estensivo, prese a rappresentare qualunque tipo di offesa arrecata a cose o persone.

[2] Si veda Baroli, 1987; Benvenuti, 2007; Bonetti, 2004; Borrelli, 2006; Cassese, 1975; Consoli, Schiamone, 2005; Cortese, 2006; D'Orazio, 1991; Esposito, 1958; Gramola, 2006; Lemisdor, 2006; Moranti, 2005; Neri, 2004; Trucco, 2002; Vitale, 2005.

[3] Il riconoscimento del diritto d'asilo nei moderni sistemi costituzionali trova la propria giustificazione nella relatività dei valori politici, ideologici e costituzionali (Gallo, 1968). Il grado di intensità della tutela della disciplina dell'asilo è stato esaminato dalla Corte Costituzionale (Corte Cost., sent. 21-23 marzo 1968, n. 11 in *Giur. Cost.*, 1968, I, pag. 311, con nota di G. Zagrebelsky).

[4] Secondo una tesi dal taglio più estremo, invece, lo straniero a cui sia riconosciuto il diritto d'asilo dovrebbe essere titolare di tutti quei fondamentali diritti democratici avulsi dallo *status civitatis* (D'Orazio, 1991).

Non esistendo nel diritto internazionale tradizionale un diritto d'asilo individuale, gli approcci dei vari Stati nel corso del tempo hanno assunto nei confronti del fenomeno, tonalità multiformi[5].

Alcuni Stati, comunque, e tra questi l'Italia, proclamano nelle loro leggi fondamentali il principio dell'ingresso e soggiorno privilegiati in favore degli stranieri il cui status sia sottoposto ad una *deminutio* in patria (D'Orazio, 1999).

Un esempio di questa particolare forma di tutela è la protezione dei perseguitati politici da parte degli Stati liberali, che possono così fornire supporto alle istanze di libertà presenti in altri paesi senza intervenire direttamente nei loro affari interni.

È stata a lungo ricorrente, inoltre, l'assimilazione dell'asilo politico con quella particolare forma di diniego dell'estradizione consistente nel rifiuto di consegnare alle autorità straniere persone ricercate o condannate per reati politici.

Tuttavia uno Stato potrebbe rifiutare l'estradizione sulla base del carattere politico dei reati addebitati, senza tuttavia accordare al richiedente asilo[6].

Il contenuto fondamentale di quest'ultimo è una garanzia d'inviolabilità, prevalente sia sul potere di estradizione dello Stato che sulle restanti norme del diritto degli stranieri e soprattutto sul potere di allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato[7]; essa, infatti, dotata di origini risalenti già

[5] Ai sensi dell'art. 14 della Dichiarazione universale del 10 dicembre 1948, ognuno ha il diritto di *cercare* e *godere*, ma non di *ottenere* asilo contro le persecuzioni. Non diverso il discorso con riferimento all'art. 22 par. 7 della Convenzione americana sui diritti umani del 22 dicembre 1969, dove il diritto di *cercare* e di *ricevere* asilo solo in caso di persecuzione per delitti politici o per reati comuni commessi, deve avvenire secondo i dettami della legislazione di ogni Stato e delle convenzioni internazionali: ma per il caso dei profughi haitiani intercettati in mare dagli Stati Uniti (Haitian Interdiction v. United States, rapporto n. 51/96 del 13 marzo 1997), la Commissione inter americana ha individuato la violazione dei diritto sia di *cercare* che di *ricevere* asilo, come incluso nella Dichiarazione americana dei diritti e doveri dell'uomo del 1948 (Plender, Mole, 1999). Per un identico principio nel continente africano, cfr. l'art. 12, par. 3 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 27 giugno 1981.

[6] (Goodwin-Hill, 1986). Non mancano però le eccezioni a questa regola: è infatti ammesso il diniego dell'asilo quando lo straniero sia stato condannato o ricercato per delitto di genocidio *ex* L. Cost. 21 giugno 1967 n.1, *Estradizione per i delitti di genocidio* ai sensi del cui unico articolo: "l'ultimo comma dell'art. 10 e l'ultimo comma dell'art. 26 della Costituzione non si applicano ai delitti di genocidio". Stessa preclusione deve riscontrarsi nell'ipotesi di crimini di genocidio, contro l'umanità, di guerra e di aggressione, recentemente individuati ed espressamente repressi dalle norme dello Statuto della Corte penale internazionale, firmato a Roma il 17 luglio 1998, ratificato e reso esecutivo con L. 22 luglio 1999, n. 232.

[7] (D'Orazio, 1991). Come si vedrà meglio *infra,* pur paralizzando il potere di espulsione dello Stato, il diritto d'asilo lo riespande quando lo straniero sia stato legalmente condannato per aver commesso un delitto per motivi di ordine pubblico, purché questo non determini l'invio dell'asilante verso Stati dove sarebbe impedito allo straniero stesso l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana (Esposito, 1958).

nell'antica Grecia[8], si rifà ad un'antica nozione giuridica secondo cui una persona perseguitata nel proprio paese per via delle proprie opinioni politiche o credenze religiose, poteva ricevere protezione da un'altra autorità sovrana, come un altro Stato o una Chiesa.

Da quest'ultimo punto di vista, osserviamo come nel diritto canonico per diritto d'asilo si è intesa a lungo l'immunità concessa a favore di chi, indiziato per qualche reato o già colpito da qualche condanna, si fosse rifugiato in una chiesa o altro luogo di culto.

Questo riferimento ha un'ascendenza di carattere religioso-sacrale, per cui l'individuo introdotto in un luogo sacro avrebbe tratto a suo favore la protezione che la divinità vi aveva assicurato ponendo la propria sede.

Lo sfondo ideologico, quindi, risiedeva nell'idea secondo cui chi si trova in un luogo o nelle immediate vicinanze di una cosa sacra, diviene per ciò stesso partecipe di quella sacralità. Emblematico, da questo punto di vista, il fatto che anche una pianta cresciuta nel luogo sacro non potesse essere abbattuta o asportata e addirittura un animale che vi fosse entrato, sia pure per caso, non potesse essere ucciso né dai cacciatori né dai bracconieri[9].

[8] La forma embrionale di diritto d'asilo riscontrabile in quel contesto era riflessa nella sacralità attribuita al rito dell'ospitalità. Nell'Ellade, infatti, poteva riscontrarsi una generica protezione nascente dalla paura della divinità per la violazione del luogo a lei dedicato, e un vero e proprio diritto d'asilo fonte di relativi diritti ed obblighi. Il primo aspetto, anticipando il concetto di asilo ecclesiastico, veniva indicato con il termine ικετεία ed era riferito a tutti i santuari e templi dotati di uno speciale statuto. Viceversa, sotto un profilo più specifico, la c.d. ασυλία, costituiva una garanzia dell'individuo άσυλος proteggendolo da qualsiasi turbamento alla sua persona e ai relativi beni (Le Bas, Waddigton, 1847-1877). Più controversa l'esistenza del diritto d'asilo a Roma. Più precisamente, se nessun dubbio pare sussistere con riferimento all'età imperiale, particolari perplessità sono state manifestate dagli studiosi riguardo all'età regia e repubblicana (Pernice, 1896). Sennonché anche per queste due epoche la letteratura più autorevole sembra orientata a riconoscere la sussistenza delle radici del diritto d'asilo riscontrandolo soprattutto nel diritto all'inviolabilità della casa nell'istituto dell'esilio. Il carattere sacrale, quasi religioso, di questo tipo di tutela si evince già dal noto passo ciceroniano (*Pro domo* 41, 109): *Quid sanctius, quid omni religioni munitius quam domum uniuscuiusque civium? Hic arae sunt, hic foci, hic di penates, hic sacra, religiones, caerimoniae continetur; hoc perfugium est ita sanctum omnibus ut inde abripi neminem fas sit.*

[9] Questa forma particolare di immunità è stata uno dei privilegi più rilevanti messi a disposizione delle istituzioni ecclesiastiche, tanto da essere largamente riconosciuta dagli imperatori romani cristiani. Proprio questi ultimi, infatti, a partire dal quarto secolo, ricevevano la c.d. *intercessio* esercitata dai chierici a favore di quanti si rivolgevano al clero, soprattutto ai vescovi, per ottenere la clemenza dell'autorità. Le leggi imperiali, in particolare soprattutto a partire dal quinto secolo, riconobbero praticamente a chiunque la facoltà di rifugiarsi in una chiesa a condizione che si abbandonassero le armi sottomentendosi all'autorità del clero. A questo istituto il Codice teodosiano destinò un titolo (9, 45 *De his qui ad ecclesias configurant*) ponendo una disciplina poi confermata nel Codice giustinianeo. La *ratio* di fondo del diritto di asilo in questo contesto risiedeva nel rispetto che i popoli antichi tributavano ai luoghi sacri, emancipandoli dall'effusione del sangue (Caron, 1991; Martoye, 1919). Soltanto con l'emersione dell'autorità dello Stato e la progressiva affermazione dell'autorità secolare a salvaguardare gli interessi del-