
ESTREMI

Autorità: Cassazione civile sez. I
Data: 25 agosto 2006
Numero: n. 18549

CLASSIFICAZIONE

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA - In genere [Vedi tutto](#)
COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA - Asilo (diritto di)
SICUREZZA PUBBLICA - Stranieri (in particolare: extracomunitari) asilo

Costituzione della Repubblica italiana - Straniero (condizione dello) - Diritto di asilo - Fondamento costituzionale - Disciplina - Mancata emanazione della normativa di attuazione - Riferimento alla legislazione in materia di rifugiati - Necessità - Conseguenze - Permesso di soggiorno temporaneo - Strumentalità al riconoscimento dello status di rifugiato - Diniego del riconoscimento - Inefficacia del permesso. [Vedi tutto](#)
Sicurezza pubblica - Stranieri (in particolare extracomunitari) - Asilo - Stato di rifugiato - Controversie - Legittimazione del questore o della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato - Esclusione.
Costituzione della Repubblica italiana - Asilo (diritto di) - Contenuto strumentale al riconoscimento dello status di rifugiato.

INTESTAZIONE

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ADAMO Mario	- Presidente	-
Dott. PICCININNI Carlo	- Consigliere	-
Dott. MACIOCE Luigi	- Consigliere	-
Dott. CULTRERA Mari Rosaria	- rel. Consigliere	-
Dott. DEL CORE Sergio	- Consigliere	-

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

B.B., elettivamente domiciliato in ROMA BOCCA DI LEONE 78,
presso l'avvocato Romei Antonio, rappresentato e difeso
dall'avvocato Noferi Marco, giusta procura in calce al ricorso;
- ricorrente -

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro tempore,
domiciliato in ROMA VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA
GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;
- controricorrente -

nonché contro

COMMISSARIATO CENTRALE RICONOSCIMENTO STATUS RIFUGIATO, QUESTURA
FIRENZE;

- intimati -

avverso la sentenza n. 356/05 della Corte d'Appello di FIRENZE,
depositata il 11/02/05;
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del
17/05/06 dal Consigliere Dott. CULTRERA Maria Rosaria;
udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott.
GAMBARDELLA Vincenzo che ha concluso per il rigetto del ricorso.

FATTO

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato, con provvedimento n. Id. 112462 del 2.4.2003, ha rigettato l'istanza proposta da B.S., cittadino kosovaro di etnia albanese, per il riconoscimento dello status di rifugiato; il Questore di Firenze a sua volta, con atto del 15.4.2003, ha decretato il rifiuto di richiesta di asilo politico.

Il Tribunale di Firenze, adito dall'istante in sede d'opposizione avverso i detti decreti con ricorso del 26.11.2003, con provvedimento del 18.2.2001 - 1.3.2004 ha invece riconosciuto lo status di rifugiato, avendo ritenuto che l'istante avesse provato di aver subito nel suo paese d'origine persecuzioni personali e dirette a causa del conflitto etnico, comprovate dai documenti prodotti, di provenienza ufficiale, attestanti la persecuzione in atto nel territorio del paese di appartenenza avverso le minoranze kosovare da parte della milizia serba.

Il Ministro dell'Interno unitamente al Questore di Firenze ed alla Commissione Centrale hanno proposto reclamo innanzi alla Corte d'Appello di Firenze deducendo nel merito che la situazione considerata dal giudice di prima istanza non potesse rappresentare

sufficiente elemento di sostegno della persecuzione asseritamente subita dal richiedente, e quindi della sua condizione di rifugiato, apoditticamente assunta peraltro sulla base delle sue condizioni psichiche non meglio precisate, determinate da asserite torture. Il S. dal suo canto ha insistito nella domanda ed ha chiesto in subordine la declaratoria del suo diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Indi la Corte di merito col decreto in esame n. 356 depositato il giorno 11.2.2005, ha accolto il reclamo, respingendo la domanda.

Il S. ricorre per cassazione con più mezzi avverso questa decisione ed il Ministero dell'interno ha resistito con controricorso.

DIRITTO

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo del ricorso, B.S. ha lamentato violazione dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra 28.7.1951 ratificata con L. n. 722 del 1954, secondo cui è rifugiato colui che temendo di essere perseguitato per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un certo gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del suo paese e non può o non vuole per timore avvalersi della sua protezione. Assume che tale definizione è stata oggetto peraltro della Posizione comune dell'Unione Europea 96/196/GAI del 4.3.96, secondo cui, stabilita la credibilità del richiedente, non è necessario cercare conferma dettagliata dei fatti segnalati, potendoglisi concedere il beneficio del dubbio allorché si tratti di fatti subiti o temuti, gravi per la loro natura o la loro reiterazione, ovvero che violino i diritti umani o non consentano in maniera palese di continuare a vivere in quel paese. Nella specie sussistono tali condizioni.

In ordine alle conseguenze di natura psichica, il ricorrente assume di aver iniziato un percorso di cura presso il SSN, reparto psichiatria della ASL di Prato, i cui operatori gli hanno diagnosticato un disturbo posttraumatico da stress, cagionato dai gravi traumi subiti, che necessita di cure e sconsiglia il ritorno in patria siccome pregiudizievole per le sue condizioni cliniche.

Risulta pertanto non condivisibile la decisione della Corte territoriale che ha ignorato sia tale condizione, sia che la situazione socio-politica in cui versa la sua regione d'origine, accompagnata da episodi di violenza determinati da pulizia etnica, comporta la negazione dei diritti umani.

La sua situazione personale, fortemente drammatica, avrebbe dovuto essere letta oggettivamente sulla base di giudizio probabilistico, alla luce della difficoltà di darne compiuta prova, mentre la Corte territoriale ha invece condotto un'indagine affrettata e superficiale, negandogli la protezione di cui è meritevole secondo l'art. 1 della Convenzione di Ginevra 28.7.1951, così come costantemente interpretata dalla giurisprudenza (cita a conforto sentenza del TAR Lazio n. 537 del 19.5.94, TAR Lazio n. 1045 del 28.10.2002 e TAR Friuli n. 91 del 19.2.92, secondo cui lo status di rifugiato è legittimato dalla sussistenza di condizione di pericolo di persecuzioni in patria).

Col secondo mezzo lamenta violazione e falsa applicazione del D.Lgs n. 286 del 1998, art. 19, in combinato con il D.Lgs n. 286 del 1998, art. 5, comma 6, con la L. n. 39 del 1990, art. 1 quater, come introdotto dalla L. n. 189 del 2002, art. 32, in relazione al principio di non respingimento, e critica la sentenza impugnata laddove ha rigettato la sua opposizione in ordine alla richiesta di permesso di soggiorno per motivi umanitari, che dovrebbe invece essergli accordato in forza del principio invocato, come del resto si afferma nel D.P.R. n. 303 del 2004 che regola la procedura di accesso allo status di rifugiato, siccome esso opera per gli stranieri che necessitano di protezione per motivi umanitari, a prescindere dal formale riconoscimento dello status suddetto.

Col terzo mezzo deduce infine violazione e falsa applicazione dell'art. 10 della Costituzione, lamentando che alla stregua del carattere precettivo e di immediata applicazione di tale norma, ribadito dalle SS.UU. della S.C. nella sentenza n. 4674/97, la Corte di merito avrebbe dovuto riconoscere il suo diritto soggettivo all'asilo, che deve essere inteso come diritto d'ingresso e soggiorno nel territorio italiano, la cui portata prescinde dalla condizione di rifugiato, siccome comprende.

Preliminarmente deve dichiarare il difetto di autonoma legittimazione processuale, e quindi l'inammissibilità del ricorso proposto sia nei confronti della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, istituita con D.P.R. n. 136 del 1992, che del Questore, che difatti non si sono costituiti, siccome si tratta di organi interni all'amministrazione centrale dello Stato privi di autonoma soggettività. Il primo motivo appare inammissibile in quanto la censura si dirige contro la decisione conclusiva criticata agitando questioni di fatto mediante cui si smentisce la correttezza della decisione impugnata e, riepilogando i termini della situazione in concreto prospettata, si pretende di dar rilievo a circostanze di cui chiede in sostanza la rivisitazione e la rilettura in chiave, in tesi, più corretta.

Il motivo introduce, quindi, un'indagine di merito, che non è percorribile da questa Corte. I restanti motivi, che in quanto logicamente connessi meritano esame congiunto, appaiono invece infondati.

La Corte fiorentina ha respinto la richiesta di asilo democratico sull'assunto del carattere programmatico della disposizione contenuta nell'art. 10 Cost. Ha inoltre respinto la richiesta di rilascio del permesso di soggiorno a mente del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 19, comma 1, e del D.P.R. n. 394 del 1999, art. 28, asserendo che tale quadro normativo non pone presupposti più ampi di quelli che presiedono al riconoscimento dello status di rifugiato politico, siccome si tratta di misura temporanea, prodromica alla valutazione dello status anzidetto.

Tale approdo appare corretto sebbene la motivazione debba essere parzialmente corretta ex art. 384 c.p.c. E' pacifico che il **diritto di asilo trova fondamento nel diritto interno siccome forma oggetto di previsione dell'art. 10 Cost.**, ed **in ambito internazionale nelle Convenzioni sulla tutela diritti umani relative all'asilo ed alla protezione concessa ai rifugiati**. Tali fonti interagiscono nel senso che il nostro ordinamento non può ignorare i principi internazionali. **Segnatamente appaiono vincolanti gli enunciati nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo n. 217A approvata il 10.12.48 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione sull'asilo territoriale del 14.12.67**, che si

esprimono nel divieto del rifiuto di ammissione dello straniero alla frontiera ed in quello di espulsione o rinvio forzato verso uno stato ove rischi la persecuzione. **Sebbene non cogenti, siffatti criteri hanno trovato infatti applicazione nelle convenzioni sottoscritte in materia di protezione dei rifugiati a partire dalla Convenzione di Ginevra del 29.7.51 ratificata con L. n. 722 del 1954, relativa non già al diritto di asilo ma allo status di rifugiato, e paramenti nel relativo protocollo di New York 31 gennaio 1967, nonché nell'accordo dell'Aja del 23.11.57,** che ne Qualifica gli elementi, soggettivo del timore delle persecuzione, ed oggettivo, fondato sulla relativa prova, senza pronunciarsi però sull'asilo, che viene inteso ancora come diritto del rifugiato ad entrare nel paese straniero. E a tal proposito la citata Convenzione di Ginevra, laddove fornisce la definizione di rifugiato, fa riferimento al concetto di persecuzione che costituisce ex art. 14 il diritto di asilo, limitandone solo l'espulsione a meno della sussistenza di motivi di ordine pubblico nazionale e solo previa decisione presa in conformità alla procedura, in ragione del divieto di non refoulement.

In conclusione, l'ordinamento internazionale costruisce **il diritto di asilo come un diritto dell'individuo cui però non correla il dovere corrispondente dello Stato di concederlo.** La stessa dichiarazione sull'asilo territoriale adottata a New York il 16.12.66 ratificata con L. 25 ottobre 1977, n. 881 si limita a prevedere una serie di garanzie di carattere essenzialmente procedurale in ordine all'espulsione, affermando il diritto all'asilo cui, come si è detto, non corrisponde in senso speculare il dovere dello Stato di concederlo. E' vero anche che siffatto diritto non è invece previsto nella Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, che non lo assume ad oggetto di protezione diretta, equiparandone i presupposti a quelli necessari per la qualifica di rifugiato.

Ne discende che la tutela più efficace è riposta nel diritto interno, nel dettato dell'art. 10 Cost., che garantisce asilo a chiunque provenga da paese in cui non sia consentito l'esercizio delle libertà fondamentali, indipendentemente dal fatto che abbia subito o tema persecuzioni, in stretta correlazione al divieto di estradizione di cui al comma 4, alle condizioni stabilite dalla legge al fine evidente di evitare ingresso indiscriminato di esuli nel nostro territorio.

Non si dubita, né da parte della dottrina, né da parte della giurisprudenza che la norma costituzionale attribuisce allo straniero direttamente il diritto soggettivo all'asilo, ed ha carattere precettivo operando perciò in via immediata, dal momento che, seppur necessiti della norma di attuazione, contiene tuttavia disciplina completa e precisa circa la delimitazione dei poteri della legge siccome ne individua con precisione il presupposto, lo delinea nel suo contenuto che determina nella pretesa all'ingresso ed al soggiorno nel nostro territorio, da intendersi però solo a titolo provvisorio, nella more dell'accertamento circa le condizioni per il suo riconoscimento.

Il riferimento alla legge di attuazione configura la volontà del costituente di affidare solo al legislatore ordinario la disciplina attuativa, evitando così una delega al potere discrezionale di altra autorità, tesa a specificare requisiti e modalità del godimento del diritto e dei criteri di accertamento entro una latitudine che non può circoscriverne la sfera costituzionale. Questa legge non è stata emanata, e per l'effetto il diritto di asilo è esercitabile ma nell'ambito del quadro normativo esistente che è rappresentato dalla legislazione sui rifugiati che opera come punto di riferimento, in armonia col quadro internazionale che, come si è rilevato accomuna le nozioni di asilante e di rifugiato, a cominciare dalle condizioni di ammissione alla frontiera, alla procedura per il visto d'ingresso e di soggiorno, e per il rilascio del permesso provvisorio in attesa che si accertino i requisiti per il riconoscimento del relativo status, ed al divieto di espulsione nelle more. Se ne deduce per logico corollario che il diritto di asilo, la cui connotazione di diritto soggettivo non è assolutamente posta in discussione, come si è asserito nei precedenti **n. 8323/2004 e n. 25028/05,** deve intendersi come diritto di accedere nel territorio dello Stato al fine di esperire la procedura per ottenere lo status di rifugiato, ed non ha contenuto più ampio del diritto ad ottenere il permesso di soggiorno temporaneo D.L. n. 416 del 1989, ex art. 1, comma 5, convertito nella L. n. 39 del 1989, per la durata della relativa istruttoria e ciò benché, come si sostiene nella pronuncia **delle SS.UU. n. 4674/97,** detta disposizione non rappresenti legge di attuazione della norma costituzionale, siccome essa, sebbene le due categorie considerate - asilo e status di rifugiato - siano ontologicamente distinte nella nozione, nel contenuto, nell'onere della prova, non richiedendosi per l'asilante la prova del presupposto della persecuzione, stabilisce pur sempre un iter procedimentale che le accomuna in questa sola chiave, in ragione delle esigenze di ordine e sicurezza pubblici, che pur sono valori presidiati costituzionalmente. il permesso di soggiorno, in caso di esito negativo, non ha quindi giustificazione siccome esso è strumentale a consentire all'istante la permanenza nel nostro paese solo fino all'esito della procedura.

Tanto premesso, il ricorso deve essere rigettato con condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali che liquida in complessivi Euro 1.500,00, oltre spese prenotate a debito.

Così deciso in Roma, il 17 maggio 2006.

Depositata in Cancelleria il 25 agosto 2006

CONFORMI E DIFFORMI

In senso conforme alla seconda parte della massima cfr.: Cass. 25 agosto 2006 n. 18549; Cass. 23 agosto 2006 n. 18353.

NOTE GIURISPRUDENZIALI

6Giust. civ. 2007, 7-, P0, G167

(1-2) Quanto alla legittimazione passiva del solo Ministro dell'interno in ordine alle domande giudiziali tendenti all'accertamento del diritto di asilo o dello *status* di rifugiato, la

sentenza è conforme ai precedenti: v., tra le altre, Cass. 2 dicembre 2005 n. 26278, in questa *Rivista*, 2006, I, 1199; Cass. 25 novembre 2005 n. 25028, *ivi*, 2360; e, da ultimo, Cass. 1 settembre 2006 n. 18940.

Quanto al contenuto del diritto di asilo, la Corte sembra confermarne, non senza perplessità, la funzione meramente strumentale rispetto allo svolgimento della procedura per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, già affermata, tra le altre, dalle sentenze sopra citate.

6Giust. civ. 2007, 7-, P0, G167

(1-2) Quanto alla legittimazione passiva del solo Ministro dell'interno in ordine alle domande giudiziali tendenti all'accertamento del diritto di asilo o dello *status* di rifugiato, la sentenza è conforme ai precedenti: v., tra le altre, Cass. 2 dicembre 2005 n. 26278, in questa *Rivista*, 2006, I, 1199; Cass. 25 novembre 2005 n. 25028, *ivi*, 2360; e, da ultimo, Cass. 1 settembre 2006 n. 18940.

Quanto al contenuto del diritto di asilo, la Corte sembra confermarne, non senza perplessità, la funzione meramente strumentale rispetto allo svolgimento della procedura per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, già affermata, tra le altre, dalle sentenze sopra citate.

Cassazione civile sez. I, 25 agosto 2006, n. 18549

Utente: CAB CENTRO ATENEO PER BIBLIOTECHE cabce6412

Tutti i diritti riservati - © copyright 2012 - Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A.