

Cass. civ. Sez. Unite, 26-05-1997, n. 4674

**Fatto      Diritto      P.Q.M.**

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg. Magistrati:

Dott. Antonio LA TORRE Primo Pres. Agg.

" Romano PANZARANI Pres. di Sez.

" Antonio SENSALE Pres. di Sez.

" Francesco AMIRANTE Consigliere

" Massimo GENGHINI "

" Antonio VELLA "

" Erminio RAVAGNANI "

" Roberto Michele TRIOLA Rel. "

" Federico ROSELLI "

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

sul ricorso proposto

da

JABER ALLEN, elettivamente domiciliato in Roma, Via Barnaba Tortolini 34, presso lo studio dell'avvocato Nicolò Paoletti, che lo rappresenta e difende giusta delega a margine del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione;

Ricorrente

contro

MINISTERO DELL'INTERNO;

Intimato

per regolamento preventivo di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 24197/92 del Tribunale di Roma;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 12/12/96 dal Relatore Consigliere Dott. Roberto Michele Triola,

udito l'Avvocato n. Paoletti;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Franco Morozzo Della Rocca che ha concluso per il dichiararsi non manifestamente infondata oltre che rilevante ai fini della giurisdizione la questione di costituzionalità dell'art. 1 dec.

legge 416/89 convertito in [legge 39/90](#) per contrasto con l'art. 10 della Costituzione nella parte in cui nel determinare le condizioni per la concreta applicazione del diritto di asilo restringa il novero dei soggetti del diritto stesso a coloro che hanno status di rifugiati. In subordine per la giurisdizione dell'A.G.O.

### **Svolgimento del processo**

Con atto notificato il 26 marzo 1992 Jaber Allen, cittadino liberiano, conveniva davanti al Tribunale di Roma il Ministero dell'Interno, chiedendo che venisse accertato che, essendogli stato impedito nel suo paese d'origine l'effettivo esercizio delle libertà democratiche, aveva diritto di asilo in Italia, ai sensi [dell'art. 10, terzo comma, della Costituzione](#).

Nel corso del giudizio in tal modo instauratosi l'Avvocatura Generale dello Stato eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, in relazione alla domanda proposta da Jaber Allen, in quanto in materia di riconoscimento dello status di rifugiato, [l'art. 5, secondo comma, del D.L. 30 dicembre 1989 n. 416](#), modificato in sede di conversione dalla [legge 28 febbraio 1990 n. 39](#), prevede espressamente la giurisdizione del giudice amministrativo.

Jaber Allen ha proposto ricorso per regolamento di giurisdizione, chiedendo che venga affermata la giurisdizione del giudice ordinario in relazione alla domanda proposta, in quanto la stessa ha ad oggetto il riconoscimento del diritto di asilo di cui [all'art. 10, terzo comma, Cost.](#), e non il riconoscimento dello status di rifugiato politico ai sensi della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, alla quale fanno riferimento le disposizioni contenute nel [D.L. 30 dicembre 1989 n. 416](#), convertito nella [legge 28 febbraio 1990 n. 39](#). L'Avvocatura Generale dello Stato non ha svolto attività difensiva in questa sede.

### **Motivi della decisione**

Nonostante alcune ormai lontane pronunce di segno contrario da parte della giurisprudenza amministrativa, secondo l'opinione attualmente pressoché pacifica [l'art. 10, terzo comma, Cost.](#) attribuisce direttamente allo straniero il quale si trovi nella situazione descritta da tale norma un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità

di godimento.

Come è stato osservato in dottrina il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale sono da ricondurre al fatto che essa, 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 all'esercizio delle libertà democratiche la causa di giustificazione del diritto ed indicando l'effettività quale criterio di accertamento della situazione ipotizzata.

Ciò posto, sorge il problema se, in mancanza di una specifica normativa di attuazione del precetto dell'art. 10, terzo comma, Cost., la normativa che disciplina il riconoscimento dello status di rifugiato politico sia applicabile anche in tema di riconoscimento del diritto di asilo.

Ad avviso del collegio la risposta deve essere negativa.

Il precetto costituzionale e la normativa sui rifugiati politici, infatti, non coincidono dal punto di vista soggettivo, perché la categoria dei rifugiati politici è meno ampia di quella degli aventi diritto all'asilo, in quanto la citata Convenzione di Ginevra prevede quale fattore determinante per la individuazione del rifugiato, se non la persecuzione in concreto, un fondato timore di essere perseguitato, cioè un requisito che non è considerato necessario *dall'art. 10, terzo comma, Cost.*

In secondo luogo tale Convenzione non prevede un vero e proprio diritto di asilo in favore dei rifugiati politici.

Né si potrebbe invocare una incongruenza del sistema, consistente nel riconoscimento di un trattamento di maggior favore nei confronti di coloro ai quali viene semplicemente impedito nel loro paese d'origine l'esercizio delle libertà democratiche rispetto a coloro i quali hanno quantomeno fondato timore di essere perseguitati per le loro idee politiche.

La incongruenza è, infatti, soltanto apparente.

In mancanza di una legge di attuazione del precetto di cui *all'art. 10, terzo comma, Cost.*, infatti, allo straniero il quale chiede il diritto di asilo null'altro viene garantito se non l'ingresso nello Stato, mentre il rifugiato politico, ove riconosciuto tale, viene a godere, in base alla Convenzione di Ginevra, di uno status di particolare favore.

Chiarito ciò in linea generale, è da escludere che, in particolare, il *D.L. 30 dicembre 1989, n. 416*, convertito nella *legge 28 febbraio 1990, n. 39*, contenga una normativa di attuazione dell'art. 10, terzo comma, Cost.

A nulla varrebbe, innanzitutto, in senso contrario, invocare il fatto che nel "titolo" venga menzionato l'asilo politico, in quanto anche con riferimento ai rifugiati nel preambolo della Convenzione di Ginevra si parla di "droit d'asile".

È significativo, invece, il fatto che nel provvedimento legislativo in

questione non venga menzionato *l'art. 10, terzo comma, Cost.*, mentre vi è un esplicito riferimento alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e i destinatari della normativa dettata dall'art. 1 vengono ripetutamente individuati in coloro che intendono ottenere il riconoscimento dello status o qualifica di rifugiato.

Alla luce di quanto esposto il collegio non può non ritenere manifestamente infondata ed irrilevante ai fini della giurisdizione la questione, sollevata dal P.M. nella udienza di discussione, di "costituzionalità dell'art. 1 D.L. n. 416 del 1989 convertito in legge n. 39 del 1990 per contrasto con *l'art. 10 della Costituzione* nella parte in cui, nel determinare le condizioni per la concreta applicazione del diritto di asilo restringe il novero dei soggetti del diritto stesso a coloro che hanno lo status di rifugiato".

Come già detto, infatti, l'art. 1, cit., non disciplina il diritto di asilo di cui *all'art. 10, terzo comma, Cost.*

A ciò va aggiunto che la questione, così come prospettata, parte da una interpretazione dell'art. 1, cit., che non sembra corretta.

La norma in questione, infatti, non presuppone il godimento dello status di rifugiato ai fini della concessione del diritto di asilo, ma si limita a porre delle limitazioni alla possibilità di chiedere il riconoscimento di tale status (da parte di chi evidentemente non ne sia già in possesso) e disciplina la procedura da seguire per ottenere tale riconoscimento.

In definitiva, quindi, poiché, l'art. 10, terzo comma, Cost. prevede un diritto soggettivo al quale non è applicabile la normativa che disciplina lo status di rifugiato, ne consegue che le controversie che riguardano il riconoscimento di tale diritto rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Nessun provvedimento va emesso per quanto riguarda le spese, non avendo il Ministero dell'Interno svolto attività difensiva in questa sede.

### **P.Q.M.**

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

Così deciso in Roma il 12 dicembre 1996.

DEPOSITATA IN CANCELLERIA IL 26 MAGGIO 1997.