

Cassazione civile , sez. un., 27 marzo 2008 , n. 7933

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CARBONE	Vincenzo	-	Primo Presidente	-
Dott. PRESTIPINO	Giovanni	-	Presidente di sezione	-
Dott. PREDEN	Roberto	-	Presidente di sezione	-
Dott. LUCCIOLI	Maria Gabriella	-	rel. Consigliere	-
Dott. MERONE	Antonio	-	Consigliere	-
Dott. PICONE	Pasquale	-	Consigliere	-
Dott. FORTE	Fabrizio	-	Consigliere	-
Dott. BUCCIANTE	Ettore	-	Consigliere	-
Dott. AMOROSO	Giovanni	-	Consigliere	-

ha pronunciato la seguente:

ordinanza

sul ricorso proposto da:

L.I., elettivamente domiciliata in ROMA, VIA CHISIMAIIO 42,
presso lo studio legale FERRARA-GUARDATA-INTORCIA, rappresentata e
difesa dall'avvocato FERRARA SILVIO, giusta delega in atti;

- ricorrente -

contro

QUESTORE DI ROMA, MINISTERO DELL'INTERNO, COMMISSIONE NAZIONALE PER
IL DIRITTO D'ASILO, TAR LAZIO;

- intimati -

per regolamento preventivo di giurisdizione in relazione al giudizio
pendente n. 394/06 del Tribunale amministrativo regionale di ROMA;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio il
19/02/08 dal Consigliere Dott. Maria Gabriella LUCCIOLI;

lette le conclusioni scritte dal Sostituto Procuratore Generale Dott.
Vincenzo GAMBARDELLA, il quale chiede che le Sezioni unite della
Corte, in Camera di consiglio, vogliano dichiarare la giurisdizione
del giudice ordinario, con i provvedimenti consequenziali.

Inizio documento

Fatto

La cittadina russa L.I. impugnava dinanzi al Tribunale Amministrativo per il Lazio il provvedimento del questore di Roma emesso il 21 ottobre 2005, ai sensi del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, art. 12, comma 2, con il quale le era stato intimato di lasciare entro quindici giorni il territorio dello Stato, nonchè ogni provvedimento presupposto, consequenziale o connesso, ed in particolare la decisione della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato che non le aveva riconosciuto detto status. Deduceva la ricorrente di essere stata oggetto nel suo Paese di particolari attenzioni da parte della polizia, in quanto il proprio coniuge, cittadino ceceno, combatteva come partigiano nelle file dei ribelli ceceni: in particolare esponeva che durante la sua permanenza in Russia la polizia si era recata periodicamente presso la sua abitazione per estorcerle con minacce ed ingiurie informazioni sul marito, ed anche la comunità locale la aveva sottoposta a continue umiliazioni ed offese ed aveva compiuto atti vandalici nella sua abitazione, che in data 7 novembre 2002 ella era stata vittima di una aggressione in strada, sfociata in atti di violenza sessuale. Riferiva altresì che in epoca successiva, dopo essersi trasferita in altra località, ' aveva subito l'arresto e la detenzione per alcuni giorni con l'accusa di partecipazione all'organizzazione terroristica cecena, e che era infine fuggita in Italia ed aveva presentato in data 19 giugno 2003 istanza di asilo per il riconoscimento dello status di rifugiato, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 18 luglio 1951, ratificata con legge 24 luglio 1954, n. 722.

Esponendo inoltre che la Commissione centrale aveva respinto la sua richiesta non ravvisando elementi di prova a sostegno della stessa, che il questore aveva emesso il proprio

provvedimento senza alcuna istruttoria e senza verificare la sussistenza di quelle esigenze di carattere umanitario che ai sensi del combinato disposto del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 5, comma 6, e art. 19, comma 1, impediscono l'adozione di provvedimenti di espulsione e/ o di allontanamento dal territorio dello Stato con contestuale rilascio del permesso di soggiorno, così violando non solo la normativa interna, ma anche gli obblighi di carattere internazionale assunti dal nostro Stato con la firma e la ratifica della Convenzione di Ginevra e della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. Prospettava altresì l'illegittimità del provvedimento per eccesso di potere e violazione del D.P.R. n. 445 del 2000, art. 18 e del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 13 e della L. n. 241 del 1990, artt. 3 e 7.

In pendenza di detto giudizio la L. proponeva ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo. Le parti intimare non svolgevano attività difensiva. Il pubblico ministero nelle sue conclusioni scritte chiedeva dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario. La ricorrente depositava infine memoria.

Inizio documento

Diritto

Come risulta dalla esposizione in fatto che precede, la ricorrente ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione in relazione al ricorso proposto dinanzi al TAR per il Lazio, diretto a far valere vizi di violazione di legge e di eccesso di potere del decreto del questore, emesso a seguito della decisione della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato politico che non aveva riconosciuto il suo status di rifugiata: con detto provvedimento il questore, preso atto della decisione di detta Commissione e rilevato che la straniera non aveva i requisiti richiesti, facendo applicazione dell'art. 12 del regolamento di cui al D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 aveva decretato il rifiuto del permesso di soggiorno per asilo politico e la aveva invitata a lasciare il territorio nazionale entro quindici giorni dalla data della notifica, così caducando il precedente provvedimento con il quale la medesima ricorrente, in attesa della decisione della Commissione centrale, aveva ottenuto in via temporanea di soggiornare nel territorio nazionale. La questione di giurisdizione proposta con il ricorso in esame non investe pertanto la decisione di esclusione dello status di rifugiata, in ordine alla quale la stessa ricorrente ha dichiarato di aver proposto specifica impugnazione dinanzi al Tribunale di Roma, tuttora pendente in primo grado, ma attiene al provvedimento del questore con il quale, nella implicita esclusione della ricorrenza di motivi umanitari, è stato ordinato l'allontanamento della L. dal territorio dello Stato.

Il quadro normativo di riferimento, in relazione al dispiegarsi nel tempo della vicenda in esame, è delineato dal D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 5, comma 6, il quale, nel disporre che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere (altresì) adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, fa salva l'ipotesi che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano; dall'art. 6, comma 10, dello citato d.lgs., ai sensi del quale contro i provvedimenti di cui all'art. 5 ... è ammesso ricorso al tribunale amministrativo regionale competente; dall'art. 19, comma 1, del citato d.lgs., che pone il divieto di espulsione e di respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione;

dall'art. 28 del regolamento di cui al D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, il quale prevede che, quando la legge dispone il divieto di espulsione, il questore rilascia il permesso di soggiorno, tra l'altro e per quanto rileva in questa sede, ... d) per motivi umanitari, negli altri casi, salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga contro le persecuzioni di cui all'art. 19, comma 1, del testo unico. Erroneamente peraltro la ricorrente ha richiamato nella memoria illustrativa la L. 30 luglio 2002, n. 189, contenente nuove disposizioni in materia di asilo, ed il regolamento attuativo di cui al

D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303, per sostenere che, a fronte dell'unica richiesta di asilo, la Commissione aveva il potere di riconoscere lo status di rifugiato, ovvero negarlo, ovvero ancora richiedere al questore l'applicazione della protezione di carattere umanitario di cui all'art. 5, comma 6, del testo unico: ed invero la normativa invocata non è applicabile *ratione temporis*, atteso che ai sensi dell'art. 34, comma 3, di detta legge le disposizioni di cui agli artt. 31 e 32 si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore del predetto regolamento; fino a tale data si applica la disciplina anteriormente vigente. E poichè il regolamento è entrato in vigore il 20 aprile 2005, mentre nel caso in esame la richiesta di asilo era intervenuta in data anteriore, la fattispecie resta chiaramente regolata dalla normativa preesistente. Dal sopra delineato quadro normativo emerge con chiarezza che il provvedimento di allontanamento emesso dal questore, nel caso di negazione da parte della competente Commissione dello status di rifugiato, non costituisce un atto meramente consequenziale ed indefettibile, tale da essere ricondotto alla giurisdizione del giudice cui spetta la cognizione sull'accertamento o la negazione del predetto status, ma postula il preventivo accertamento - sulla base dell'unica originaria domanda di protezione - della insussistenza delle condizioni ostative alla negazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari. La giurisprudenza di questa Suprema Corte è del tutto consolidata nel ritenere, in puntuale applicazione del richiamato del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 6, comma 10, che spetta al giudice amministrativo la giurisdizione sul diniego da parte del questore di rilascio del permesso di soggiorno disciplinato dall'art. 5 (a differenza di quello per motivi familiari contemplato dall'art. 30, che deve essere rilasciato in presenza delle specifiche situazioni ivi tassativamente previste), mentre il giudice ordinario è chiamato a verificare la legittimità dell'atto espulsivo, secondo il disposto dell'art. 13 dello stesso d.lgs. (v. tra le altre, più di recente, Cass. 2007 n. 22367; 2007 n. 19447; Cass. S.U. 2006 n. 22217; Cass. 2006 n. 15752). Tale giurisdizione va coerentemente ravvisata in relazione al provvedimento del questore di rifiuto del permesso di soggiorno per motivi umanitari, dovendosi escludere l'immediata operatività del divieto di espulsione di cui all'art. 19, comma 1, del d.lgs. in esame in difetto della valutazione politico-amministrativa della sussistenza delle ragioni di protezione: ed invero, come questa Suprema Corte ha avuto occasione di osservare in alcune non remote decisioni, la richiamata disposizione va interpretata, in relazione alle esigenze umanitarie che possano emergere in occasione di conflitti o di disastri naturali o di altri eventi di particolare gravità verificatisi in Paesi non appartenenti all'Unione Europea, in correlazione con il successivo art. 20 del citato d.lgs., il quale prevede, come limite all'apprezzamento del giudice di eventuali persecuzioni nei confronti dello straniero soggetto ad espulsione, l'avvenuta adozione con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d' intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo, di misure temporanee da adottarsi, anche in deroga alla disciplina generale sull'immigrazione, per rilevanti esigenze umanitarie (così Cass. 2005 n. 28775; 2004 n. 3732). (v. altresì sul punto Cons. Stato 2006 n. 2868). Ciò vale a dire che in ipotesi siffatte il divieto di espulsione postula la preventiva valutazione politico- amministrativa della sussistenza delle ragioni di protezione, in stretta relazione con il tasso di discrezionalità politico- amministrativa che segna l'accertamento delle condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari e sulla base della valutazione della situazione politica esistente nel paese di origine. La giurisdizione del giudice amministrativo va parimenti ravvisata in relazione al decreto di allontanamento emesso ai sensi del D.P.R. n. 394 del 1999, art. 12, comma 2, come quello in esame, che postula il diniego del permesso di soggiorno per motivi umanitari e ne integra comunque l'esecuzione, e che non è confondibile con il provvedimento di espulsione, il quale potrebbe anche, in ipotesi, non venire mai adottato. Deve essere in conclusione dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo. Non vi è luogo a pronuncia sulle spese di questo giudizio di cassazione, non avendo svolto le parti intime attività difensiva.

[Inizio documento](#)

P.Q.M.

La Corte di Cassazione, a sezioni unite, dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo. Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 19 febbraio 2008. Depositato in Cancelleria il 27 marzo 2008

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.