

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

ADELAIDE AMENDOLA - Primo Presidente f.f. -
FELICE MANNA - Presidente di Sezione -
ALBERTO GIUSTI - Consigliere -
LINA RUBINO - Consigliere -
CHIARA GRAZIOSI - Consigliere -
ANNALISA DI PAOLANTONIO - Consigliere -
FRANCESCO TERRUSI - Consigliere -
GIUSEPPE GRASSO - Rel. Consigliere -
MILENA FALASCHI - Consigliere -

REGOLAMENTI DI
GIURISDIZIONE

Ud. 22/03/2022 - CC

R.G.N. 21866/2021

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 21866-2021 proposto da:

MOHAMED HUSSEIN elettivamente domiciliato in ROMA,
VIA BARNABA TORTOLINI 30, presso lo studio dell'avvocato FERRARA
ALESSANDRO, che lo rappresenta e difende;

- ricorrente -**contro**

QUESTURA DI ROMA, MINISTERO DELL'INTERNO;



- intimati -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 42387/2021 del TRIBUNALE di ROMA.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 22/03/2022 dal Consigliere GIUSEPPE GRASSO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale FRANCESCA CERONI, il quale chiede che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in camera di consiglio, dichiarino la giurisdizione del giudice ordinario.

Ritenuto che la vicenda al vaglio, per quel che qui rileva, può sintetizzarsi nei termini seguenti:

- Mohamed Hussein citò il Ministero dell'Interno davanti al Tribunale di Roma chiedendo che, previa affermazione della giurisdizione del G.O., disapplicato il provvedimento emesso dalla Questura di Roma, che aveva rigettato l'istanza dell'esponente, al quale era stata riconosciuta la protezione sussidiaria, di rinnovo del titolo di viaggio di cui all'art. 24 del d. lgs. n. 251/2007, venisse accertato e dichiarato il suo diritto al rilascio del predetto titolo;

- l'adito Tribunale in seno all'ordinanza con la quale aveva disposto la comparizione delle parti, "eccepì" <<la carenza di giurisdizione del giudice ordinario>>.

L'attore propone regolamento preventivo di giurisdizione. Il Ministero dell'Interno e la Questura di Roma sono rimasti intimati.

Osserva

1. Il ricorrente, mostratosi consapevole del contrasto giurisprudenziale in ordine alla giurisdizione in materia, chiede alle S.U. di affermare la giurisdizione del giudice ordinario.

Evidenzia, in sintesi:



- indubbia la natura di diritto soggettivo degli strumenti di protezione internazionale (rifugio, protezione sussidiaria, protezione umanitaria - ora protezione speciale ex d. l. n. 130/2020 -), non potrebbe che assegnarsi lo stesso valore al titolo di viaggio, che consente alla persona protetta di spostarsi dal territorio nazionale d'accoglienza, fondando una tale prospettazione sulla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, oltre che sul già citato art. 24, sull'art. 25, § 2 della direttiva 2004/88/CE, come trasfusa nella direttiva 2011/95 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13/12/2011, nonché sugli artt. 133, co. 1, lett. U) del d. lgs. n. 104/2010 e dell'art. 21 della legge n. 1185/1967;

- in materia l'Amministrazione sarebbe attributaria di mera discrezionalità tecnica, potendo negare il rilascio nei soli casi previsti espressamente dalla legge; di modo che, in assenza di una chiara indicazione normativa, la giurisdizione non potrebbe che appartenere al giudice ordinario;

- proprio per la peculiarità della materia e l'assenza di una espressa indicazione, reputa il ricorrente non potersi estendere alla fattispecie de quo la scelta della giurisdizione esclusiva operata dal legislatore in materia di passaporti (art. 133, co. 1, lett. U, cod. proc. amm.) e di passaporti speciali (art. 21 l. n. 1185/1967);

- tanto più che una tale esigenza di concentrazione avrebbe dovuto ricavarsi dalla istituzione delle sezioni specializzate di tribunale (d. l. n. 13/2017, convertito nella legge n. 47/2017) e dalla giurisprudenza di legittimità che ha assegnato al giudice civile il contenzioso sui provvedimenti dell'Unità di Dublino.

2. In conclusione, quindi, la prospettazione del ricorrente valorizza i profili che seguono.



2.1. Il diritto di locomozione di soggetti protetti, i quali non potrebbero rivolgersi alle autorità del paese di provenienza per ottenere il passaporto (art. 2, co. 7, d. lgs. n. 286/1998), farebbe apparire come intrinsecamente connaturato al diritto alla protezione quello accessorio di cui si discute.

2.2. L'esigenza di concentrare la giurisdizione troverebbe conferma sia nell'istituzione delle sezioni specializzate, che nella giurisprudenza della Corte in materia di provvedimenti dell'Unità di Dublino (S.U. n. 8044, 30/03/2018; n. 22412, 13/09/2018).

2.3. Indicazioni favorevoli potrebbero, infine, trarsi dalla stessa sentenza della Corte Costituzionale n. 204/2004, se fosse vero che in siffatta materia non si rinviene un potere dell'amministrazione commisto a una aspettativa di diritto soggettivo, ma un diritto soggettivo pieno intimamente compenetrato con la ottenuta protezione.

3. Queste Sezioni unite reputano, tuttavia, che molteplici, convergenti argomenti fanno propendere per la devoluzione della materia al giudice amministrativo.

3.1. In primo luogo va osservato che l'art. 133, lett. U), d. lgs. 104/2010 assegna alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti in materia di passaporti.

La materia dei passaporti risulta essere stata descritta in forma ampia, sì da doversi escludere la predisposizione di un "numero chiuso", dall'art. 21 della l. n. 1165/1967, il quale dispone: <<*Possono essere rilasciati e rinnovati passaporti speciali, lasciapassare ed altri consimili documenti, equipollenti al passaporto, in favore di stranieri e di apolidi, quando ciò sia previsto da accordi internazionali*>>.



Da ciò consegue che il rinvio alla “materia dei passaporti”, operato dalla cit. lett. U), non giustifica esclusioni non previste.

3.2. Costituisce approdo non più seriamente contestabile la natura di diritto soggettivo degli istituti di protezione internazionale: e tanto anche per la forma minore della protezione umanitaria (ora riportata a ipotesi predeterminate dal d. l. n. 10/2020, mediante la previsione della protezione speciale), che va annoverata tra i diritti umani fondamentali che godono della protezione apprestata dall'art. 2 della Costituzione e dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, e non può essere degradata ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere affidato solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione umanitaria, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica, essendo il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate riservato esclusivamente al legislatore (S.U. n. 19393, 09/09/2009, Rv. 609272; conf. S.U. n. 11535/2009).

Tuttavia, da ciò non deriva la ineluttabilità della giurisdizione ordinaria in ordine alla controversia riguardante il diritto al rilascio del titolo di viaggio per i soggetti godenti della protezione sussidiaria.

Come noto è lo stesso art. 103, co. 1 della Costituzione che, dopo aver ancorato l'ambito della giurisdizione amministrativa alla tutela degli interessi legittimi, dispone espressamente che, <<*in particolari materie indicate dalla legge*>>, il giudice amministrativo può conoscere dei diritti soggettivi.

È del pari ben noto che con la creazione del terzo “genus” della giurisdizione esclusiva s'intese perseguire il principio di concentrazione della giurisdizione in situazioni nelle quali l'intreccio fra diritti e interessi



tutelati, divenendo quasi inestricabile, consiglia al legislatore la devoluzione della materia al solo giudice amministrativo.

L'art. 103, co. 1, Cost., come ha spiegato la Corte costituzionale, con la sentenza n. 204/2004, *<<non ha conferito al legislatore ordinario una assoluta ed incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha conferito il potere di indicare "particolari materie" nelle quali "la tutela nei confronti della pubblica amministrazione" investe "anche" diritti soggettivi: un potere, quindi, del quale può dirsi, al negativo, che non è né assoluto né incondizionato, e del quale, in positivo, va detto che deve considerare la natura delle situazioni soggettive coinvolte, e non fondarsi esclusivamente sul dato, oggettivo, delle materie (...). Il legislatore ordinario ben può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso, particolari) che, in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità: con il che, da un lato, è escluso che la mera partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio sia sufficiente perché si radichi la giurisdizione del giudice amministrativo (il quale davvero assumerebbe le sembianze di giudice "della" pubblica amministrazione: con violazione degli artt. 25 e 102, secondo comma, Cost.) e, dall'altro lato, è escluso che sia sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia perché questa possa essere devoluta al giudice amministrativo>>.*

Proprio tenendo a bussola la lettura costituzionale sopra ripresa, la scelta del legislatore di devolvere alla giurisdizione esclusiva la materia peculiare dei passaporti, e, per quel che si è detto, dei titoli equipollenti o assimilabili, risulta conforme al dettato dell'art. 103 Cost., non



parendo dubbio che qui <<la tutela nei confronti della pubblica amministrazione" investe "anche" [ma non solo] diritti soggettivi>>.

Cercare, poi, di stabilire quale sia la posizione giuridica prevalente, non solo costituirebbe opera ermeneutica vana, ma addirittura inconcludente: ove resti come data quella commistione di cui si è detto, il legislatore è libero di assegnare la giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo.

3.3. La normativa sui passaporti (l. n. 1165/1967), affermato il principio che <<Ogni cittadino è libero, salvi gli obblighi di legge, di uscire dal territorio della Repubblica, valendosi di passaporto o di documento equipollente ai sensi delle disposizioni in vigore, e di rientrarvi>> (art. 1), disciplina casi tipici (art. 3) e ipotesi eccezionali (art. 9), al ricorrere dei quali il diritto, senz'altro di rango costituzionale, del cittadino di recarsi all'estero, può subire limitazioni o divieti, nel bilanciamento di altri valori di pari rango (l'interesse del figlio minore, l'esecuzione di pene o misure di sicurezza, il ricorrere di circostanze emergenziali per la sicurezza interna o internazionale).

Dispone l'art. 24 del d. lgs. n. 251/2007: <<1. Per consentire i viaggi al di fuori del territorio nazionale, la competente questura rilascia ai titolari dello status di rifugiato un documento di viaggio di validità quinquennale rinnovabile secondo il modello allegato alla Convenzione di Ginevra.

2. Quando sussistono fondate ragioni che non consentono al titolare dello status di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza, la questura competente rilascia allo straniero interessato il titolo di viaggio per stranieri. Qualora sussistano ragionevoli motivi per dubitare dell'identità del titolare della protezione sussidiaria, il documento è rifiutato o ritirato.



3. *Il rilascio dei documenti di cui ai commi 1 e 2 è rifiutato ovvero, nel caso di rilascio, il documento è ritirato se sussistono gravissimi motivi attinenti la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico che ne impediscono il rilascio*>>.

Non diversamente che per il cittadino italiano anche il soggetto che gode della protezione sussidiaria vede affermato il diritto ad avere rilasciato un documento equipollente al passaporto.

Anche in questo, caso, tuttavia, ricorrono delle ipotesi tassative e di stretta interpretazione, in presenza delle quali il diritto in parola non può avere riconoscimento, sempre nel contemperamento di plurimi valori costituzionali, in concreto confliggenti.

Non si rinvergono decisivi argomenti per negare che nella materia di passaporti e assimilati la giurisdizione (esclusiva) del giudice amministrativo debba escludersi nel solo caso di cui al citato art. 24.

Non è inutile soggiungere che ad epilogo di un lungo percorso di affinamento dottrinario e giurisprudenziale, il cod. proc. amm., approvato con il d. lgs. n. 104/2010, ha modellato lo schema processuale, nel rispetto dei principi enunciati agli artt. 1 e 2 (pienezza ed effettività della tutela e giusto processo), in simmetrica corrispondenza con il processo civile (emblematica la disciplina delle prove, artt. 63 e segg.). Di talché non è dato rinvenire un "vulnus" per il solo fatto che la materia resti assegnata alla giurisdizione esclusiva.

3.4. È utile riprendere il confronto fra le due normative.

L'art. 1, co.1 della legge sui passaporti dispone: <<*Il rilascio dei documenti di cui ai commi 1 e 2 è rifiutato ovvero, nel caso di rilascio, il documento è ritirato se sussistono gravissimi motivi attinenti la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico che ne impediscono il rilascio*>>.

Due sono le ipotesi di diniego contemplate ai commi 2 e 3 dell'art. 24 del d. lgs. n. 251/2007: <<2. *Quando sussistono fondate ragioni*



che non consentono al titolare dello status di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza, la questura competente rilascia allo straniero interessato il titolo di viaggio per stranieri. Qualora sussistano ragionevoli motivi per dubitare dell'identità del titolare della protezione sussidiaria, il documento è rifiutato o ritirato.

3. Il rilascio dei documenti di cui ai commi 1 e 2 è rifiutato ovvero, nel caso di rilascio, il documento è ritirato se sussistono gravissimi motivi attinenti la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico che ne impediscono il rilascio>>.

Fatta eccezione per la prima ipotesi, affatto peculiare al ricorrere, assai di frequente di soggetti qualificatisi con plurimi alias, in presenza di non agevole possibilità d'identificazione senza la leale collaborazione del fruitore della protezione sussidiaria; la seconda ipotesi, in definitiva, riporta ai motivi, qualificati come gravissimi, riguardanti la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, già contemplati dalla legge sui passaporti.

Ora, il ricorrere delle evenienze ostative di cui sopra prevede una prima fase accertativa, nella quale la p.a. deve rigorosamente allegare la sussistenza delle fattispecie contemplate dalla legge. Attività, questa, che implica di necessità apprezzamenti valutativi discrezionali, sia pure perimetrati allo stringente tenore normativo. La fase successiva, all'epilogo della quale viene deciso il rifiuto o il ritiro, vede la p.a. obbligata a decidere sulla base di una mera discrezionalità tecnica.

In conclusione, siffattamente argomentando, si è, in effetti, in presenza di una commistione fra posizioni soggettive d'interesse legittimo e di diritto soggettivo, che il legislatore ha visibilmente deciso



di assegnare alla giurisdizione del giudice amministrativo in via esclusiva.

3.5. Infine, l'altro suggestivo argomento evocato dal ricorrente, secondo il quale vi sarebbero evidenze perché si affermi la concentrazione della competenza e, ovviamente, ancor prima la giurisdizione, nelle neoistituite sezioni specializzate di tribunale, non è condivisibile.

3.5.1. Alle sezioni specializzate sono state assegnate le controversie in materia di protezione internazionale, che erano già di indubbia pertinenza giurisdizionale del giudice ordinario, ma ciò non autorizza a estendere la loro giurisdizione anche alla materia dei passaporti ed equipollenti, in assenza di espressa disposizione di legge.

3.5.2. La pretesa ineludibile necessità di concentrazione risulta già essere stata smentita da queste Sezioni unite con le decisioni n. 29297/2021 e n. 1053/2022, che hanno affermato la giurisdizione amministrativa sulle controversie riguardanti la richiesta di cittadinanza dei c.d. "lungoresidenti".

In conclusione deve essere dichiarata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo a decidere sulle controversie riguardanti la denegazione o il ritiro del titolo di viaggio nei confronti del cittadino extracomunitario che gode della protezione sussidiaria.

Stante l'epilogo le spese del ricorrente debbono dichiararsi irripetibili.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo. Spese irripetibili.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 22 marzo 2022.

Il Presidente



(Adelaide Amendola)

