

Cassazione Civile Sent. n. 25028 del 25-11-2005

Svolgimento del processo

Con provvedimento del 13 giugno 2002, la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato di cui al D.P.R. n. 136 del 1990 respinse la relativa domanda proposta da Aday Yunus, cittadino turco di etnia curda. Adito dal predetto straniero, il Tribunale di Firenze, con sentenza del 20 maggio 2003, rigettò la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato ma ravvisò in capo all'istante la sussistenza dei presupposti legittimanti la concessione dell'asilo politico. Gli appelli proposti, in via principale, dal Ministero degli interni e dalla Commissione Centrale, e, in via incidentale, dallo straniero furono respinti dalla Corte di appello di Firenze. Per quanto ancora interessa, detto giudice disattese l'eccezione di inammissibilità della domanda accolta in primo grado, rilavando che la analitica di avente diritto all'asilo politico, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 29 luglio 1951, costituisca una figura giuridica riconducibile alla categoria degli status e dei diritti soggettivi con la duplice conseguenza che tutti i provvedimenti assunti dai competenti organi in materia hanno natura meramente dichiarativa e non costitutiva e che le controversie riguardanti il riconoscimento del diritto all'asilo rientrano nella giurisdizione dell'A.G.O.. L'art. 10 Cost., comma 3, 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 condizioni di esercizio e modalità di godimento. Il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale sono da ricondurre al fatto che essa, seppure necessita di disposizioni legislative di attuazione, delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie, individuando nell'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche la causa di giustificazione del diritto di asilo e indicando l'effettività quale criterio di accertamento della situazione ipotizzata. Non è applicabile la procedura amministrativa prevista per i rifugiati politici, categoria 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 non richiesto dall'art. 10 Cost., comma 3. Il giudizio che, come nella specie, concerne tanto la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato quanto quella subordinata per l'asilo politico non si configura come impugnazione in senso stretto di un provvedimento amministrativo ma ha per oggetto il rapporto giuridico sostanziale concernente la posizione giuridica soggettiva della persona della quale il giudice è chiamato a dichiarare un determinato status. Nel merito, era fondata la decisione del primo giudice dacchè, in base al notorio e alla documentazione prodotta dallo straniero, la Turchia, pur avendo fatto notevoli passi avanti sulla via della democratizzazione del sistema e del rispetto dei diritti fondamentali della persona con riferimento anche alla recente abolizione della pena di morte, non ha ancora dato piena attuazione al principio del rispetto dei diritti della minoranza curda, in particolare per quanto riguarda il diritto di associazione e di espressione, motivo per il quale era tuttora impedito l'ingresso nell'Unione Europea.

Per la cassazione di tale sentenza la Commissione Centrale ed il Ministero dell'Interno hanno proposto ricorso articolato in due motivi.

L'intimato non ha svolto difese in questa sede.

Motivi della decisione

Deve preliminarmente rilevarsi il difetto di legittimazione processuale e ad causam, e conseguentemente l'inammissibilità del ricorso, della Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, la quale, in quanto organo (istituito e regolato dal D.P.R. n. 136 del 1990, art. 2, in attuazione del disposto del D.L. n. 416 del 1989, art. 1, comma 2) del Ministero

dell'Interno, è priva di soggettività giuridica.

Con il primo motivo del suo ricorso, denunciando violazione e falsa applicazione di norme di diritto e vizi di motivazione, il Ministero dell'Interno ascrive alla Corte fiorentina di avere respinto l'eccezione di inammissibilità della domanda affermando la giurisdizione del giudice ordinario mai messa in discussione dall'amministrazione appellante. In realtà - sottolinea il dicastero ricorrente - l'eccezione in parola era stata sollevata sotto il profilo che la domanda di asilo proposta in giudizio non era stata preceduta dalla presentazione di apposita istanza in sede amministrativa, costituente una condizione dell'azione civile, strutturata come impugnazione di diniego amministrativo. Viceversa, nella specie difettava un provvedimento amministrativo di rigetto, non avendo la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato respinto una domanda dell'Aday intesa all'accertamento del diritto di asilo.

Con il secondo motivo, denunciando vizi di motivazione, si rimarca la contraddittorietà della motivazione della sentenza impugnata. La Corte territoriale ha ritenuto viziato il provvedimento della Commissione Centrale, in relazione a fatti eventualmente idonei a costituire il fondamento del diritto di asilo e non già dello status di rifugiato, esclusivo oggetto di esame da parte di quel consesso.

D'altra parte, le considerazioni svolte sul livello di democrazia della Turchia non infirmano la correttezza del diniego di riconoscimento dello status di rifugiato evidenziando il punto nodale della decisione, ossia l'assenza di una persecuzione in atto che impedisca all'interessato l'esercizio dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali.

Il ricorso è fondato seppure per ragioni giuridiche in parte diverse da quelle prospettate dall'amministrazione ricorrente ma rilevabili ex officio da questa Suprema Corte, derivando da elementi di fatto e giuridici enunciati nella motivazione della sentenza impugnata.

Ai fini della decisione della controversia, va premesso che la vicenda, nella sua disciplina procedimentale, resta regolata dal D.L. n. 416 del 1989, art. 1, convertito in legge n. 39 del 1990, rimasto in vigore pur dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 386 del 1998, art. 47, lett. e), che abrogò l'art. 2 e seguenti della disciplina del 1990 ma non l'art. 1 afferente la materia oggetto di discussione.

Infatti, come già rammentato da questa Corte (sent. n. 11441/2004), la materia del procedimento di riconoscimento dell'asilo e dello status di rifugiato è stata interamente rivista dalla L. n. 189 del 2002, art. 32, che, dopo l'art. 1 sopra richiamato, ha introdotto gli artt. da 1 bis a 1 septies recanti significative innovazioni: detta nuova disciplina non può però trovare applicazione giacchè, ai sensi della L. del 2002, art. 34, comma 3, le nuove regole avrebbero dovuto trovare applicazione a decorrere dalla entrata in vigore del nuovo regolamento (di cui all'art. 1 bis, comma 3, come modificato), la cui emanazione (con sostituzione di quello di cui al D.P.R. n. 136 del 1990) avrebbe dovuto aver corso entro sei mesi dalla entrata in vigore della L. n. 189 del 2002 (e quindi entro il 10 marzo 2003).

Ma, essendosi provveduto a tale incumbente soltanto con il D.L. n. 303 del 2004, ne consegue che l'intera vicenda processuale del ricorso rimane regolata dalla previgente disciplina.

Ciò posto, va ancora premesso che il diritto di asilo è previsto dall'art. 10 Cost., comma 3, secondo cui "lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge". Per come ovvio, tale diritto va riconosciuto ove il soggetto che lo invochi dimostri (o almeno specificatamente deduca) di trovarsi nelle condizioni previste dal su richiamato art. 10.

Per la prima volta con il D.L. 30 dicembre 1989 n. 416, convertito in L. 28 febbraio 1990 n. 39, il legislatore si propose di regolare in modo complessivo la condizione giuridica dello straniero in Italia.

La legge contattava "Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari già presenti nel territorio dello Stato" stando, quindi, all'intestazione del testo legislativo si sarebbe potuto trattare (visto il

riferimento esplicito all'asilo) di una legge attuativa del diritto di asilo come previsto dalla Costituzione. In realtà, la legge ripeté una certa commissione tra la categoria degli asilanti, cui fa riferimento l'art. 10 Cost., e quella dei rifugiati di cui alla convenzione di Ginevra e quindi tra la disciplina dell'asilo costituzionale e quella del rifugio convenzionale a tutto vantaggio della conservazione di quest'ultima, a tutt'oggi la sola a essere compiutamente regolata come unico accesso alla protezione e all'asilo nel nostro ordinamento, indicando, infatti, come oggetto della legge l'asilo politico (oltre che l'ingresso e il soggiorno dei cittadini extracomunitari), ma disciplinando poi il solo procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato, si intendeva evidentemente precisare che lo Stato italiano riconosce il diritto di asilo soltanto a coloro che rientrano nella nozione di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, più volte richiamata nel testo della norma.

Con la L. 5 marzo 1998 n. 40, poi confluita nel testo unico approvato con il D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286, viene varata una normativa organica e completa in materia di condizione giuridica dello straniero extracomunitario che sostituisce la previgente L. n. 39 del 1990. Come dianzi accennato, il solo articolo della legge da ultimo citata a non essere stato abrogato con l'entrata in vigore della L. n. 40 del 1998, è proprio l'art. 1, relativo ai rifugiati, che nemmeno il legislatore del 2002 (come anche visto e si vedrà ancora in seguito) provvederà a sostituire, limitandosi ad aggiungervi gli articoli da 1 bis a 1 septies.

Nel 1998, quindi, contrariamente a quanto si era fatto in precedenza, si decide di separare nettamente la disciplina della condizione giuridica dell'immigrato extracomunitario da quella del rifugiato e richiedente asilo, rinviando a una distinta e successiva legge la regolamentazione dello status di rifugiato e del diritto di asilo.

Su esistenza, natura e ambito del diritto di asilo previsto dall'art. 10 Cost., comma 3, questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi in più di un'occasione.

Sotto il vigore del D.L. 30 dicembre 1989, n. 416, art. 5, convertito, con modificazioni, nella L. 28 febbraio 1990, n. 39 - il quale, al comma 2, stabiliva che contro i provvedimenti di diniego del riconoscimento dello status di rifugiato è ammesso ricorso al tribunale amministrativo regionale del luogo del domicilio eletto dall'interessato - e in mancanza di una normativa di attuazione del precetto costituzionale, le Sezioni Unite di questa Corte (sent. n. 4674/1997) hanno affermato il carattere precettivo e l'immediata operatività della norma costituzionale in quanto essa, seppure 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 medesimo e indicando l'effettività quale criterio di accertamento della situazione ipotizzata. Hanno precisato le Sezioni unite che non possono applicarsi al richiedente asilo le disposizioni disciplinanti il riconoscimento dello status di rifugiato politico, osservando, in proposito, che il precetto costituzionale e la normativa sui rifugiati politici non coincidono dal punto di vista soggettivo la categoria dei rifugiati politici sarebbe meno ampia di quella degli aventi diritto all'asilo, in quanto la convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata con L. 34 luglio 1954, n. 723, preveda 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 Cost., comma 3; tale convenzione, inoltre, non prevede un vero e proprio diritto di asilo in favore dei rifugiati politici. Con la stessa sentenza si è ancora precisato che, in mancanza di una legge di attuazione del precetto costituzionale, alla diversità di requisiti cui sono subordinate le due situazioni soggettive (status di rifugiato e richiedente l'asilo) corrisponde anche una diversità di trattamento, nel senso che 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.

Una successiva pronuncia, sempre a Sezioni unite (sent. n. 907/1999), ha sostanzialmente ribadito il carattere precettivo e l'immediata operatività della norma costituzionale.

Poste queste premesse, occorre ora riflettere che, a parte il caso eminentemente virtuale in cui uno

straniero, avente già uno status legale di permanenza sul territorio italiano, proponga una specifica domanda di accertamento del suo diritto di asilo dinanzi al giudice ordinario, non v'ha dubbio che negli altri casi la domanda debba essere rivolta all'autorità amministrativa al momento dell'ingresso nel territorio dello stato ovvero successivamente, quando, ad esempio, lo straniero sia stato destinatario di un provvedimento di espulsione.

Si è discusso, a quest'ultimo riguardo, se la domanda debba o meno presentare determinati requisiti e segnatamente, se essa, come disposto del D.L. n. 416 del 1989, art. 1, comma 5, per la richiesta dello status di rifugiato, debba essere motivata e accompagnata dalla richiesta di un permesso di soggiorno temporaneo.

In proposito, un'ulteriore pronuncia di questa Corte (la n. 8423 del 2004) ha rilevato che, pur non avendo trovato attuazione l'art. 10 Cost., comma 3, nella legislazione nazionale non mancano formulazioni normative tali da indurre a ritenere che la domanda di asilo debba essere assistita dalle medesime formalità previste per la richiesta del riconoscimento dello status di rifugiato. In particolare, la L. 23 dicembre 1992, n. 523, recente "Ratifica ad esecuzione della convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità europee, con processo verbale, fatta a Dublino il 15 giugno 1990", all'articolo 1 reca le seguenti disposizioni: Ai fini della presente convenzione si intende per: a) straniero chi non è cittadino di uno stato membro; b) domanda di asilo: domanda con cui uno straniero chiede ad uno Stato membro la protezione della convenzione di Ginevra invocando la qualità di rifugiato ai sensi dall'articolo 1 della summenzionata convenzione, modificata dal protocollo di New York; c) richiedente l'asilo: straniero che ha presentato una domanda di asilo in merito alla quale non è ancora stata presa una decisione definitiva; d) esame di una domanda di asilo: l'insieme dei provvedimenti relativi all'esame di una domanda di asilo, delle decisioni o delle sentenze ad essa afferenti, adottati dalle autorità competenti, ad eccezione delle procedure di determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo in virtù delle disposizioni della presente convenzione".

Già alla luce di tali norme, non pare dubitabile che il legislatore nazionale, nel recepire la suindicata Convenzione, abbia considerato la domanda di asilo come (esclusivamente) finalizzata al riconoscimento dello status di rifugiato.

Che il legislatore nazionale consideri la domanda di asilo in modo indistinto rispetto al riconoscimento dello status di rifugiato emerge, poi, chiaramente dalla successiva evoluzione legislativa. Il testo unico approvato con D.Lgs. n. 266 del 1998, infatti, nel disciplinare l'istituto del respingimento alla frontiera dello straniero che non ha i requisiti per l'ingresso nel territorio dello Stato, all'art. 10 Cost., comma 4, ne esclude l'applicazione "nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari".

A sua volta, l'art. 19, comma 1, del medesimo D.L. stabilisce che "In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzioni 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". Nel dare attuazione a tali disposizioni, il D.P.R. 31 agosto 1999, n. 384, art. 11, comma 1, lettera a), dispone che il permesso di soggiorno è rilasciato, quando ne ricorrano i presupposti, tra l'altro ... per richiesta di asilo, per la durata delle procedure occorrenti, e per asilo". Ancor più esplicitamente, la L. 30 luglio 2002, n. 189, al capo secondo, sotto la rubrica "Disposizioni in materia di asilo", con gli articoli 32 e 33 ha introdotto modificazioni e nuove disposizioni nel corpo del D.L. n. 416 del 1989, regolando in nodo unitario la materia per quanto concerne gli stranieri che aspirino al riconoscimento dello status di rifugiato o che presentino domanda, di asilo. In particolare, è stato introdotto l'art. 1 bis, il quale, nel disciplinare i casi di trattenimento, dispone, al comma 1, che il richiedente asilo non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di asilo presentata. Esso può, tuttavia, essere trattenuto per il tempo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza

nel territorio dello Stato in base alle disposizioni del testo unico di cui al D.Lgs. n. 286 del 1998, tra l'altro, per verificare gli elementi sui quali si basa la domanda di asilo, qualora tali elementi non siano immediatamente disponibili. Sulla domanda di asilo decidono le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, che nel sistema introdotto dalla legge in commento hanno preso il posto della Commissione Centrale prevista dalla disciplina previgente, ora trasformata in Commissione nazionale per il riconoscimento del diritto di asilo. I componenti della Commissione nazionale sono impiegati anche nelle Commissioni territoriali per il riesame del diniego di riconoscimento dello status di rifugiato (D.L. nel testo aggiunto dalla L. n. 189 del 2002, art. 1 ter, comma 6). Il legislatore ha poi previsto una procedura normale e una procedura semplificata per l'esame della domanda presentata dal richiedente asilo. La prima è disciplinata dall'art. 1 quater, comma 2-5. Entro due giorni dal ricevimento dell'istanza, il Questore provvede alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che entro trenta giorni provvede all'audizione e nei successivi tre giorni alla decisione. La procedura semplificata si applica invece ai sensi dell'art. 1 bis, comma 2, lett. a) al richiedente asilo fermato in condizione di irregolarità. Appena ricevuta la domanda, il Questore dispone il trattenimento del richiedente in un centro di identificazione e entro due giorni trasmette gli atti alla Commissione territoriale che provvede alla audizione entro quindici giorni, adottando la decisione entro i successivi tre giorni. Analoga disciplina è prevista dal comma 3, dello stesso articolo nel caso - regolato dall'art. 1 bis, comma 2, lett. b) - di domanda di asilo presentata da chi è già destinatario di un provvedimento di allontanamento. In tale ipotesi, il Questore dispone il trattenimento del richiedente in un centro di permanenza temporanea ovvero chiede al magistrato la proroga del trattenimento se già in atto. La Commissione segue l'iter procedurale semplificato già descritto. Per la procedura ordinaria, l'art. 1 quater, comma 4, prevede che la Commissione territoriale, nel decidere sulla domanda d'asilo, valuti, ai fini della concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 5, comma 6, le conseguenze del rimpatrio alla luce delle convenzioni internazionali di cui l'Italia è firmataria e in particolare dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Ancora il D.Lgs. 7 aprile 2003, n. 85, di attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e alla cooperazione in ambito comunitario, all'art. 7, sotto la rubrica "istanza di asilo", dispone che "l'ammissione alla misura di protezione temporanea non preclude la presentazione dell'istanza per il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra".

Dalla complessa normativa sopra riportata, per la citata sentenza n. 8423/2004 di questa Corte si deve, pertanto, inferire che la disciplina per il riconoscimento dello status di rifugiato e quella relativa al riconoscimento del diritto di asilo è comune per quanto concerne i profili procedurali; tanto per il riconoscimento dello status di rifugiato quanto per la concessione del diritto di asilo il legislatore richiede la presentazione di una domanda alla competente autorità amministrativa (Questore) che cura l'istruttoria della pratica e la trasmette alla Commissione territoriale che provvede.

Anche in riferimento alla domanda di asilo, trovano cioè applicazione il D.L. n. 416 del 1989, art. 1, comma 3, (disposizione, questa, come detto, non abrogata dal D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 47, che alla lettera e), ha invece abrogato gli articoli 2 e seguenti del medesimo D.L.), e il D.P.R. 15 maggio 1990, n. 136, art. 1, comma 2.

Il primo prescrive che "lo straniero che intende entrare nel territorio dello Stato per essere riconosciuto rifugiato deve rivolgere istanza motivata e, in quanto possibile, documentata all'ufficio di polizia di frontiera" e stabilisce che "il Questore (...) rilascia, su richiesta, un permesso di soggiorno temporaneo valido fino alla definizione della procedura di riconoscimento". Il secondo, prevede che "la Questura raccoglie i dati sulla identità del richiedente la qualifica di rifugiato e i documenti prodotti o comunque acquisiti anche d'ufficio, redige un verbale delle dichiarazioni dell'interessato e, sempre che non risultino i motivi ostativi di cui al D.L. sopra richiamato (n. 416 del 1989), art. 1, comma 4, invia entro sette giorni tutta la documentazione istruttoria alla

commissione di cui all'art. 2, rilasciando al richiedente un permesso di soggiorno temporaneo valido sino alla definizione della procedura".

La ricordata natura di diritto soggettivo del diritto di asilo consentirebbe, quindi, allo straniero di proporre domanda di accertamento avanti al giudice ordinario, ma tale domanda deve essere preceduta dal rilascio del permesso di soggiorno, sicchè, in difetto di domanda proposta al Questore competente o in caso di reiezione dell'istanza di riconoscimento dallo stato di rifugiato politico da parte della Commissione nazionale (e in seguito territoriale), lo straniero non ha titolo, rispettivamente, a entrare e trattenersi in Italia.

Rileva il Collegio come ad avvalorare la strutturale funzionalizzazione della domanda di asilo al riconoscimento dello status di rifugiato sia intervenuto, da ultimo, il D.Lgs. 30 maggio 2005, n. 140, recante "Attuazione della direttiva 2003/09/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri". Di vero, detto D.Lgs., art. 2, definisce (chiaramente) "richiedente asilo", lo straniero richiedente il riconoscimento dello status di rifugiato, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, relativa allo status dei rifugiati, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, resa esecutiva in Italia con L. 24 luglio 1954, n. 722; e, "domanda di asilo", la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato presentata dallo straniero, ai sensi della Convenzione predetta. Del resto, le "Disposizioni in tema di asilo" di cui al capo 2^a della L. n. 189 del 2002, si presentano quali emendamenti della L. n. 39 del 1990, art. 1, che solo della figura del rifugiato parla.

Tirando le fila del discorso, va sottolineato che il dettato costituzionale di cui all'art. 10 Cost. ha ricevuto attuazione e operatività nel nostro ordinamento mediante l'emanazione di leggi i cui destinatari sono i richiedenti l'asilo politico, che viene conferito con la formula del "rifugio politico"; in particolare, la L. n. 39 del 1990 non ha operato alcuna distinzione fra la figura del rifugiato politico e quella dell'asilato politico; anzi, secondo una interpretazione logica e sistematica del suo art. 1, esiste un' stretta corrispondenza fra la richiesta di asilo e l'aspirazione al riconoscimento dello status di rifugiato politico. La distinzione fra asilato e rifugiato non è poi, sostanzialmente, così netta avuto riguardo al contenuto e allo spirito della norma costituzionale e delle successive leggi di attuazione di ratifica degli atti internazionali in materia, ovvero autonomamente adottate dal legislatore italiano; i due istituti di asilo e rifugio sono associati da una comunanza di ordine funzionale che potrebbe renderne difficile una assoluta separazione. Va rilevato, peraltro, come secondo una qualificata opinione dottrinale sussisterebbe una perfetta simbiosi fra gli istituti in questione, con la conseguenza di una più semplice, oltre che più corretta ed incisiva, applicazione degli strumenti del diritto.

In diversi termini, in assenza di una legge organica sull'asilo politico (che ne fissi le condizioni, i termini, i nodi e gli organi competenti in materia di richiesta e concessione), attuativa del dettato costituzionale, può affermarsi che il diritto di asilo deve intendersi non tanto come un diritto all'ingresso nel territorio dello Stato, quanto piuttosto, e anzitutto, come il diritto dello straniero di accedervi al fine di essere annesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato politico. Il diritto di asilo non ha, cioè, contenuto legale diverso e più ampio del diritto a ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata dell'istruttoria della pratica attinente il riconoscimento dello status di rifugiato. Trattasi, dunque, di un diritto finalizzato a consentire accertamenti successivi per un giudizio definitivo sull'identità dello status o qualifica di rifugiato. In termini ancora più sintetici, può affermarsi che il diritto di asilo è un diritto risolutivamente condizionato al mancato accoglimento della domanda di riconoscimento dello status o qualifica di rifugiato politico.

Applicando al caso di specie i principi suindicati, sembra pacifica in causa l'avvenuta presentazione all'ufficio di polizia di Stato di frontiera, da parte dell'Aday, di una domanda di asilo, con cui egli dedusse le condizioni per poter beneficiare dello status di rifugiato, e di una correlata istanza di concessione del permesso di soggiorno temporaneo in pendenza della relativa procedura di riconoscimento. Ed è altrettanto implicito che il Questore, cui la domanda venne inoltrata, rilasciò al richiedente il richiesto permesso di soggiorno temporaneo, trasmettendo quindi gli atti alla

competente Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato di cui al D.P.R. n. 136 del 1990.

Investita della istanza, la predetta Commissione ha motivatamente escluso che allo straniero competesse lo status di rifugiato politico.

In un simile contesto, il tribunale prima e la Corte d'Appello poi non potevano "dichiarare il diritto di asilo" di Aday Yunus, essendosi già verificata la condizione cui il riconoscimento di tale diritto era risolutivamente subordinato.

La sentenza impugnata deve essere, quindi, cassata e, non sussistendo la necessità di accertare ulteriori elementi di fatto, la causa può decidersi nel merito con il rigetto dell'impugnativa del provvedimento emanato dalla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato il 13 giugno 2002.

Nella natura delle questioni trattate, si ravvisa la presenza di giusti motivi per compensare le spese dell'intero giudizio.

P.Q.M.

La Corte, dichiara inammissibile il ricorso proposto dalla Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato;

accoglie il ricorso proposto dal Ministero dell'Interno, cassa la sentenza impugnata, e, decidendo nel merito, rigetta il ricorso proposto da Aday Yunus avverso il provvedimento emesso il 13 giugno 2002 dalla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, compensando le spese dell'intero giudizio.

Così deciso in Roma, il 25 ottobre 2005.

Depositato in Cancelleria il 25 novembre 2005