



Numero registro generale 27718/2021

Numero sezionale 353/2022

Numero di raccolta generale 23790/2022

Data pubblicazione 29/07/2022

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

MARGHERITA CASSANO - Presidente Aggiunto -  
GIACOMO TRAVAGLINO - Presidente di Sezione -  
ENRICO MANZON - Consigliere -  
ALBERTO GIUSTI - Consigliere -  
LINA RUBINO - Consigliere -  
MARCO MARULLI - Consigliere -  
GIULIA IOFRIDA - Consigliere -  
ANNALISA DI PAOLANTONIO - Consigliere -  
GIUSEPPE GRASSO - Rel. Consigliere -

REGOLAMENTI DI  
GIURISDIZIONE

Ud. 05/07/2022 -  
CC

R.G.N. 27718/2021

Rep.

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

sul ricorso 27718-2021 proposto da:

(omissis) , elettivamente domiciliato in (omissis)  
, presso lo studio dell'avvocato (omissis)  
, che lo rappresenta e difende;

**- ricorrente -**

**contro**

MINISTERO DELL'INTERNO, QUESTURA DI ROMA;

**- intimati -**

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n.  
51828/2021 del TRIBUNALE di ROMA.



Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del  
05/07/2022 dal Consigliere GIUSEPPE GRASSO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale RITA SANLORENZO, il quale chiede che la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, voglia affermare la giurisdizione del Giudice amministrativo.

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

- (omissis) citò il Ministero dell'Interno davanti al Tribunale di Roma chiedendo che, previa affermazione della giurisdizione del G.O., disapplicato il rifiuto opposto dalla Questura di Roma, che aveva evidenziato le ragioni ostative al rinnovo del titolo di viaggio, di cui all'art. 24 del d. lgs. n. 251/2007, in favore dell'esponente, al quale era stata riconosciuta la protezione sussidiaria, fosse dichiarato il diritto del medesimo al titolo in parola;

- l'adito Tribunale in seno al provvedimento con il quale aveva disposto la comparizione delle parti, specificò <<al fine di suscitare il contraddittorio sulla questione preliminare della giurisdizione del giudice adito>>.

L'attore propone regolamento preventivo di giurisdizione. Il Ministero dell'Interno e la Questura di Roma sono rimasti intimati. Il ricorrente ha depositato memoria, con la quale insiste nella propria tesi, nonostante il recentissimo arresto di segno contrario di queste S.U., al predetto ben noto.

#### 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.

La domanda si basa sulle seguenti considerazioni.

È 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 -). Deve essere riconosciuta valenza analoga al titolo di viaggio, che consente alla persona protetta di spostarsi dal territorio nazionale d'accoglienza. Tale prospettazione si fonda 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 questa materia l'Amministrazione gode di una mera discrezionalità tecnica, in quanto può negare il rilascio del titolo nei soli casi previsti espressamente dalla legge. In assenza, quindi, di una chiara indicazione normativa, la giurisdizione non può che appartenere al giudice ordinario.

Inoltre, la peculiarità della materia e l'assenza di una espressa indicazione normativa non consentono di estendere 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).

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 sintesi, 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), fa 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'Unita 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 questa 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. Il Collegio condivide la recente decisione delle Sezioni unite con la quale si è affermato che *<<in tema di riparto di giurisdizione, le controversie relative al rilascio, al diniego o al ritiro del titolo di viaggio del cittadino straniero beneficiario di protezione sussidiaria, di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 251 del 2007, rientrano nella materia peculiare dei passaporti, e dei titoli equipollenti o assimilabili, e sono, pertanto, devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in presenza di una commistione tra posizioni soggettive d'interesse legittimo e di diritto soggettivo che il legislatore ha deciso di assegnare al giudice amministrativo>>*. (S.U. n. 13062, 26/4/2022, Rv. 664572).

Depongono in tal senso molteplici e convergenti elementi:

3.1. Innanzitutto il tenore letterale dell'art. 133, lett. u, del d. lgs. n. 104 del 2010 riserva la "materia dei passaporti" alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e che, letto in coordinamento sistematico con l'art. 21 della l. n. 1165 del 1967, non giustifica deroghe in favore del giudice ordinario.

3.2. In secondo luogo l'art. 103, co. 1 della Costituzione, 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;

3.3. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 204 del 2004, ha osservato che l'art. 103 Cost. *<<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>>>.

3.4. E' indubbia 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).

Ciò non comporta, tuttavia, la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla controversia riguardante il diritto al rilascio del titolo di viaggio per i soggetti che godono della protezione sussidiaria, ove si abbia riguardo al dettato dell'art. 103 Cost. essendo indubbio che, nel caso in esame, la tutela nei confronti della pubblica amministrazione investe anche (ma non solo) diritti soggettivi.

In presenza di un'oggettiva interrelazione tra interesse legittimo e diritto soggettivo e nell'impossibilità di stabilire la posizione giuridica prevalente, il legislatore è libero di assegnare la giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo.

3.4. La legge n. 1165 del 1967, dopo avere 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).

3.5. L'art. 24 del d. lgs. n. 251/2007 dispone a sua volta quanto segue. <<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>>.

Il ricorrere delle ipotesi ostantive previste dalla legge comporta una prima fase di accertamento della sussistenza dei presupposti normativamente stabiliti e una seconda in cui l'autorità amministrativa esercita la sua discrezionalità tecnica.

Si è, quindi, all'evidenza in presenza di "una commistione tra 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" (cfr. in tal senso Sez. U., n. 13062, 26/4/2022, Rv. 664572).

4. Non fondato è anche il rilievo che giustifica l'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario valorizzando le neo-costituite sezioni specializzate di tribunale. A queste ultime, invero, è stata affidata la cognizione di controversie in materia di protezione internazionale già riservate al giudice ordinario. In assenza di qualsiasi specifica previsione normativa, la loro istituzione non rappresenta, però, un valido argomento per sostenere l'ampliamento della giurisdizione alla materia dei passaporti ed equipollenti.

5. Infine, l'esigenza di concentrazione è già stata smentita da queste Sezioni Unite che hanno affermato la giurisdizione amministrativa sulle controversie riguardanti la richiesta di



cittadinanza dei c.d. "lungoresidenti" (Sez. U. n. 29297/2021 e 1053/2022).

6. Per tutte queste ragioni 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 5 luglio 2022.

La Presidente  
Margherita Cassano

