

# QUADERNI *di* IN ITINERE

Percorsi di protezione internazionale

———— Rassegna della ————  
**Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo**

## L'ASILO COSTITUZIONALE

Anno 2025



# QUADERNI *di* IN ITINERE

Percorsi di protezione internazionale

———— Rassegna della ————  
**Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo**

## L'ASILO COSTITUZIONALE

Anno 2025



# QUADERNI *di* IN ITINERE

## **Rassegna della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo**

*Numero 5, luglio - settembre 2025*

### **Telematico**

*Iscritto al Registro della Stampa il 12/9/2024 con  
Decreto del Tribunale firmato dal Presidente di sezione n. 121 del 2024;*

### **Cartaceo**

*Iscritto al Registro della Stampa il 12/9/2024 con  
Decreto del Tribunale firmato dal Presidente di sezione n. 120 del 2024;*

### **Direttore Responsabile**

*Fabrizio Gallo*

### **Vice Direttore**

*Antonella Alvaro*

### **Co-Redattore**

*Daniele Casola*

### **Grafica**

*Luca Suarez*

---

---

# *L'asilo costituzionale*

nei lavori dell'Assemblea costituente e nella giurisprudenza della Cassazione

---

---

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> di Fabrizio Gallo.....	<b>5</b>
<b>Parte I - Trattazione in Assemblea Costituente</b> .....	<b>8</b>
1. Lavori della Prima Sottocommissione.....	<b>9</b>
2. Trattazione in Commissione.....	<b>10</b>
3. Progetto di Costituzione.....	<b>18</b>
4. Discussione in Assemblea.....	<b>20</b>
<b>Parte II – L’asilo nella giurisprudenza della Corte di Cassazione</b> .....	<b>24</b>
1. Inquadramento e carattere precettivo della norma costituzionale <i>Corte di Cassazione, Sez. Unite, Sentenza n. 4674 del 1997</i> .....	<b>25</b>
2. Contenuto e modalità di esercizio del diritto di asilo costituzionale <i>Corte di Cassazione, Sez. I Civile, Sentenza n. 25028 del 2005</i> .....	<b>26</b>
3. Posizione strumentale rispetto alla domanda di protezione e al procedimento <i>Corte di Cassazione, Sez. I Civile, Sentenza n. 18940 del 2006</i> .....	<b>28</b>
4. Piena attuazione nella normativa comunitaria e nelle sue qualifiche <i>Corte di Cassazione, Sez. VI Civile, Ordinanza n. 10686 del 2012</i> .....	<b>29</b>

## INTRODUZIONE

Il secondo “Quaderno” di “In itinere” è dedicato ad una tematica che costituisce un archetipo della nostra materia: l’asilo costituzionale.

Spesso, nella ormai vastissima pubblicistica e nella dottrina sull’argomento, si fa richiamo all’asilo costituzionale come ad una risorsa che si mantiene sullo sfondo, quasi un mistero per iniziati, non ancora interamente svelato.

Il “quaderno”, adempiendo alla missione che abbiamo deciso di affidargli, tenta di sottoporre al lettore i materiali attraverso i quali conoscere questo aspetto peculiare, e di capitale importanza nel nostro ordinamento, senza alcun indirizzo interpretativo: il nostro scopo è solo quello di documentare.

Per assolvere a tale compito, abbiamo diviso la pubblicazione in due parti.

La prima riguarda l’iter legislativo della norma sull’asilo, quella che diverrà l’art. 10 della Costituzione. Tale trattazione copre il periodo dal 1° ottobre 1946 all’11 aprile 1947. L’argomento fu affrontato nella prima sottocommissione, poi in Commissione per la Costituzione ed infine in Assemblea.

Nel corso dell’iter istruttorio, si registrarono gli interventi di autorevoli padri della Costituzione, come Perassi, Moro, Leone, La Pira, Lussu ed altri ancora.

Le principali questioni emerse erano le seguenti.

In primo luogo, nell’esame dell’articolo, si rifletté sul rapporto tra ordinamento internazionale ed ordinamento interno. Di particolare rilievo, è l’intervento di Perassi, eminente internazionalista, oltre che padre costituente, autore dell’emendamento che determinò la formulazione della norma così come ancora ora la leggiamo. L’emendamento, infatti, proponeva l’adozione della seguente formula: “L’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute”.

Perassi ne spiega le ragioni in modo molto chiaro *“L’articolo ... tende ad istituire quello che si può chiamare un dispositivo di adattamento automatico del diritto interno al diritto internazionale generale... si intende alludere esclusivamente alle norme del diritto internazionale generale, non alle norme che siano poste da accordi internazionali bilaterali o collettivi”*.

La seconda questione era relativa ai beneficiari del diritto d’asilo ed ai correlati requisiti. In tutti gli interventi, appare chiaro che l’intento era quello di assicurare protezione a persone che individualmente, in relazione ai propri comportamenti, potevano essere privati dei diritti e libertà che la Costituzione riconosce. Appare cioè chiaro che i Costituenti avevano in mente la figura di persone che erano sottoposte a rischio in ragione di proprie azioni.

Detto questo, nel corso della discussione, si palesarono due orientamenti. Il primo (Terracini e Lussu) riteneva che il diritto d’asilo dovesse essere riconosciuto solo a coloro che erano a rischio in quanto combattenti per la libertà. In qualche modo, quei costituenti avevano in mente la loro condizione di esuli in altri paesi europei per numerosi anni.

Per il secondo orientamento, una tale limitazione del diritto d'asilo non doveva essere posta. In questo senso si esprimeva La Pira, che ricordava l'origine antica del diritto d'asilo e che tale concetto è legato al valore sacro degli uomini.

Ancora, in Assemblea, si affermarono principi fondamentali.

Grazie ad un emendamento di Treves, si focalizzò l'attenzione sulla necessità che i diritti e le libertà tutelati fossero garantiti effettivamente negli stati di origine degli asilanti. Si sottolineò inoltre la necessità che i delinquenti non dovessero fruire di vantaggi impropri (Cappi).

Infine, Giovanni Leone spiegò la ragione per la quale un simile principio di civiltà giuridica non potesse subire la limitazione del principio di reciprocità.

\*\*\*\*\*

La seconda parte del Quaderno è dedicata alle sentenze della Corte di Cassazione. Abbiamo scelto i provvedimenti giurisdizionali che affrontano in *sedes materiae* il significato e la portata dell'articolo 10 della Costituzione.

Un primo arresto fondamentale in materia è costituito da una pronuncia delle Sezioni Unite del 1997 (Cass., SS.UU., 4674/1997), attraverso cui la Suprema Corte doveva decidere un regolamento di giurisdizione proposto da un cittadino liberiano che assumeva di avere diritto d'asilo in Italia a norma della suddetta disposizione costituzionale. Nella sentenza in questione, a ben vedere, si trovano affermati, almeno in *nuce* tutti i principi che si sarebbero consolidati negli anni seguenti.

In primo luogo, la Cassazione affermava che l'art. 10, comma 3, attribuiva allo straniero che si trovasse nella situazione indicata dalla norma, un **vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo**, anche in mancanza di una legge attuativa. Subito dopo, la Suprema Corte, si affrettava a precisare che ad un tale cittadino straniero non si poteva riconoscere, allo stato dell'ordinamento allora vigente, che un diritto all'ingresso nello Stato, al contrario del titolare dello status di rifugiato, i cui requisiti di integrazione erano ritenuti diversi; infatti, mentre al secondo, ovvero al rifugiato, spettavano una serie di diritti previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1951, al titolare del diritto d'asilo competeva esclusivamente il diritto all'ingresso in Italia.

Dopo poco meno di dieci anni, nel 2005 (Cass., I, 25028/2005), la Corte approfondiva la sua riflessione sulla fattispecie e, utilizzando a piene mani il criterio dell'interpretazione testuale, rilevava come in una serie di leggi adottate sull'argomento vi fosse una chiara interferenza tra asilo e status di rifugiato, tale da far individuare una precisa relazione tra i due istituti. Tale relazione veniva così chiarita: “... *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***”.

Nella logica della Cassazione si doveva, allora, individuare una “*strutturale funzionalizzazione*” del diritto d'asilo costituzionale al riconoscimento dello status di rifugiato, e, pertanto, in un'ottica evolutiva del *dictum* del 1997, si doveva affermare che il diritto d'asilo non doveva intendersi tanto come diritto all'ingresso nel territorio dello Stato, quanto come il **diritto ad accedervi** per

potere **domandare il riconoscimento dello status di rifugiato.**

L'anno successivo<sup>1</sup>, la Suprema Corte tornava sui principi d'interpretazione dell'art. 10, comma 3, Cost., sottolineando, inoltre, la particolare importanza che deve assumere quella parte della formulazione normativa che lega il riconoscimento del diritto d'asilo alle **condizioni stabilite dalla legge**. Ciò è indice della “*volontà del costituente di affidare solo al legislatore ordinario la disciplina attuativa ... tesa a specificare **requisiti e modalità** del godimento del diritto e dei criteri di accertamento (...)*”. Questo significherebbe, per tradurre in un linguaggio più consono agli studiosi ed operatori della materia della protezione internazionale, che sia i **requisiti d'inclusione**, sia lo **status** conseguente al riconoscimento del rifugio sono di pertinenza del legislatore ordinario.

Successivamente, la Cassazione (Cass., VI, 10686/2012)<sup>2</sup> ha ritenuto di superare l'approccio funzionalistico, sviluppato sino ad allora, per rilevare che: “*il diritto d'asilo è oggi (...) **interamente attuato e regolato**, attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione, ad opera della esaustiva normativa di cui al D.Lgs. n. 251 del 2007 (adottato in attuazione della direttiva 2004/83/CE) e del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 5, comma 6 sì che non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale.*”.

Concludo l'introduzione evidenziando che i materiali che proponiamo sono quelli che abbiamo rinvenuto nella nostra ricerca, ma accetteremmo con viva gratitudine eventuali suggerimenti di integrazione, perché il nostro unico scopo è definire un complesso documentale esaustivo per coloro che vogliono impegnarsi nell'approfondimento giuridico sul punto.

Fabrizio Gallo

---

<sup>1</sup> Cass. I, 18940/2006.

<sup>2</sup> Posizione successivamente ribadita fino all'attualità e con riferimento al pregresso quadro normativo. Si veda l'elencazione delle sentenze rilevanti in BENVENUTI, cit., p. 18.





# PARTE I

## TRATTAZIONE IN ASSEMBLEA COSTITUENTE



# **ASSEMBLEA COSTITUENTE**

## **COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE PRIMA SOTTOCOMMISSIONE**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 1° OTTOBRE 1946**

### **PRESIDENTE**

Comunica alla Commissione che è stato presentato dai Relatori il testo dei due articoli seguenti:

ART. . . .

L'autonomia dell'uomo e le singole libertà in cui essa si concreta sono garantite dalle norme seguenti e debbono essere esercitate per l'affermazione e il perfezionamento della persona in armonia con le esigenze del bene comune e per il continuo incremento di esso nella solidarietà sociale.

Pertanto ogni libertà è fondamento di responsabilità.

ART. . . .

I diritti di cui agli articoli 2-*bis*, 3, 4, 5, 6, 7, 8 (coscienza) sono garantiti anche allo straniero.

Per i diritti di cui agli articoli 7, 9, 10, 11, provvederanno le leggi dello Stato.

La condizione giuridica e i rapporti di diritto privato dello straniero saranno regolati dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, cui vengono negati nel proprio paese i diritti e le libertà sancite dalla presente dichiarazione, ha diritto di asilo nel territorio dello Stato ».

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 OTTOBRE 1946

PRESIDENTE mette ai voti l'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Mastrojanni.

*(È respinto con 12 voti contrari e 3 favorevoli).*

Dichiara approvato l'articolo nel testo proposto dai Relatori:

« La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

« Lo straniero cui vengono negati nel proprio paese e diritti e le libertà sanciti dalla presente Costituzione, ha diritto di asilo nel territorio dello Stato ».

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 DICEMBRE 1946

Revisione degli articoli  
da deferire al Comitato di coordinamento.

CEVOLOTTO, *Relatore*, ... la Costituzione intorno a cui si sta lavorando deve valere per l'avvenire e che quindi la formula in discussione ha valore in quanto afferma che l'Italia accetterà, come facenti parte del suo diritto interno, quelle norme di diritto internazionale che sorgeranno dalle varie conferenze e che saranno accettate da tutti.



MORO dichiara di non ritenere che il diritto delle genti sia stato annullato; esso può essere stato violato, e proprio il fatto che i criminali di guerra sono stati giudicati e condannati, dimostra che vi è un diritto in base al quale si è proceduto alla loro condanna. Il diritto delle genti va ricostituendosi, e l'Italia contribuirà a questa ricostituzione dichiarando la sua fedeltà alle norme elementari del vivere internazionale.

## PRESIDENTE

Mette ai voti la formula dell'onorevole Cevolotto modificata secondo gli emendamenti accettati dal proponente: •

« Le norme del diritto delle genti generalmente riconosciute sono considerate parte integrante del diritto della Repubblica ».

*(È approvata con 15 voti favorevoli e 1 voto contrario).*

# **ASSEMBLEA COSTITUENTE**

**COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE**

**ADUNANZA PLENARIA**

**SEDUTA DI VENERDÌ 24 GENNAIO 1947**

PRESIDENTE avverte che, non essendovi proposte di emendamenti od osservazioni sull'articolo 2, questo si intende approvato nel testo proposto dal Comitato di redazione.

Segue l'articolo 3:

« Le norme del diritto delle genti, generalmente riconosciute, sono considerate parte integrante del diritto italiano ».

Avverte che su questo articolo, gli onorevoli Perassi, Ambrosini, Cevolotto, Tosato, Mortati, Targetti, Terracini, Grassi e Bozzi hanno presentato un emendamento tendente a sostituire l'articolo con il seguente:

« L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute ».



PERASSI dà ragione dell'emendamento facendo presente anzitutto come da esso esuli qualsiasi significato politico. L'articolo 3, comunque formulato, tende ad istituire quello che si può chiamare un dispositivo di adattamento automatico del diritto interno al diritto internazionale generale. Questo concetto — sul quale ritiene che tutti siano d'accordo — è stato espresso nell'articolo 3, proposto dalla Sottocommissione e dal Comitato di redazione adottato, riprendendo testualmente la formulazione dell'articolo 4 della Costituzione di Weimar.

si intende alludere esclusivamente alle norme del diritto internazionale generale, non alle norme che siano poste da accordi internazionali bilaterali o collettivi. L'adattamento del diritto interno italiano a norme derivanti da trattati bilaterali o collettivi non è regolato da questo articolo; sarà attuato secondo altri procedimenti.

PRESIDENTE pone ai voti l'emendamento dell'onorevole Perassi, tendente a sostituire l'articolo 3 proposto con il seguente:

« L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute ».

*(È approvato).*

Segue l'articolo 10:

« La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero cui vengono negati nel proprio paese i diritti di libertà garantiti dall'Italia, ha diritto di asilo nel territorio italiano ».

TERRACINI sottolinea la necessità di esaminare attentamente, nei suoi risultati concreti e possibili, la disposizione dell'articolo.

Dirà subito che egli è per il più largo diritto di asilo. Pensa, tuttavia, che questa latitudine non debba essere assolutamente senza confini.

Esprime il timore che con una formula della Costituzione così ampia ed indeterminata, praticamente ci si ponga nella condizione di essere obbligati ad accogliere in Italia tutti quegli elementi i quali, in altri Paesi, avendo combattuto contro la democrazia, vengano poi in Italia a cercare protezione.



LUSSU osserva che chi è stato in esilio è particolarmente sensibile alla questione ed è d'avviso che la nostra Costituzione non possa contenere un articolo più restrittivo di quello contenuto nella Costituzione francese. Questa dice che qualunque uomo perseguitato a causa della sua azione a favore della libertà ha diritto di asilo sul territorio della Repubblica. Lo stesso pensiero è nell'articolo 10 proposto. Ritene che la nostra Costituzione debba adottare un ampio criterio al riguardo, rimanendo naturalmente, per tutti, l'obbligo di rispettare la legge del Paese che concede l'asilo.

## LACONI

Non si può riconoscere a chiunque, per qualsiasi atteggiamento politico, il diritto di asilo indiscriminato nel nostro Paese. Si può riconoscerlo a coloro che si sono battuti per la libertà, a coloro che hanno partecipato alla lotta contro istituzioni reazionarie che legavano o vincolavano la libertà, contro le dittature, ma non è opportuno introdurre nella Costituzione una formula che sia assolutamente indiscriminata.



GRASSI pensa che la libertà o si concepisce per tutti, o non ha alcun senso ed alcuna ragione politica.

LA PIRA aderisce alle osservazioni dell'onorevole Grassi, anche per una ragione umana. Ricorda l'origine del diritto d'asilo: come anticamente tutte le persone, qualunque fosse il loro colore, appena giungevano in quel tale recinto della chiesa, avevano la vita garantita, così anche ora vi deve essere questo senso di libertà per ogni creatura. Il concetto d'asilo è legato a questo concetto del valore sacro degli uomini.

PRESIDENTE pone ai voti l'emendamento Perassi, che riguarda una semplice chiarificazione, nella seguente formulazione definitiva: sostituire le parole « i diritti di libertà sanciti dalla Costituzione italiana », alle altre « i diritti di libertà garantiti dall'Italia ».

*(È approvato).*

Pone ai voti l'emendamento Terracini, tendente a sostituire l'ultima proposizione dell'articolo con la seguente:

« Lo straniero, perseguitato a causa della sua azione in favore della libertà, ha diritto di asilo nel territorio italiano ».

*(Non è approvato).*

Vi è infine il comma aggiuntivo proposto dall'onorevole Perassi:

« Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici ».

*(L'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Perassi è approvato).*

# PROGETTO DI COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

## TESTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

*Presentato alla Presidenza dell'Assemblea Costituente  
il 31 gennaio 1947*

### ART. 3.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

### ART. 11.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero al quale siano negate nel proprio paese le libertà garantite dalla Costituzione italiana ha diritto di asilo nel territorio italiano.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.



# RELAZIONE

**DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE**

## **RUINI**

La costituzione, dopo aver affermato il concetto della sovranità nazionale, intende inquadrare nel campo internazionale la posizione dell'Italia: che dispone il proprio ordinamento giuridico in modo da adattarsi automaticamente alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

Al diritto di emigrare, che si riconosce ai cittadini, ed all'impegno di tutelare il lavoro italiano all'estero, segue nel progetto di costituzione il riconoscimento che l'Italia fa dei diritti degli stranieri nel proprio territorio, in armonia con le sue alte tradizioni anche scientifiche nel diritto internazionale.

Non si poteva tacere,  
dopo così dure prove,  
sul diritto di asilo che le costituzioni civili  
offrono ai perseguitati politici di altri paesi.

## ASSEMBLEA COSTITUENTE

SEDUTA POMERIDIANA DI LUNEDÌ 24 MARZO 1947

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 3, che dovrà diventare 5, nel testo della Commissione:

« L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute ».

*(È approvato — Vivi applausi).*

SEDUTA POMERIDIANA DI GIOVEDÌ 27 MARZO 1947

LEONE GIOVANNI.

Il secondo di quelli, che all'inizio di questo mio breve e modesto intervento, ho chiamato gli aspetti centrali del primo titolo di questa parte del progetto, è l'ispirazione ad un'alta, umana e universale coscienza politica. Espressione di questa tendenza, di questa coscienza, in cui il senso della carità e della fraternità cristiana si salda al geloso sentimento di tutela del cittadino, sono il diritto di asilo contenuto nell'articolo 11 e la non estradabilità dello straniero per reati politici



ritengo che non occorra neppure stabilire, come invece chiedeva il collega Tieri, la reciprocità nei confronti dello straniero, condizione questa che certamente abbasserebbe e offuscherebbe la bellezza del principio posto a base di questa norma.

## SEDUTA POMERIDIANA DI VENERDÌ 11 APRILE 1947

### PRESIDENTE

Al primo comma dell'articolo, l'onorevole Patricolo ha proposto di sopprimere la seconda parte, ed ha chiesto che si proceda alla votazione per divisione di questo primo comma.

Pertanto, pongo in votazione la prima parte del primo comma:

« La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge ».

*(È approvata).*

Il testo della Commissione aggiunge:

« in conformità delle norme e dei trattati internazionali ».

Pongo ai voti la seconda parte del primo comma:

« in conformità delle norme e dei trattati internazionali ».

*(È approvata).*

Al secondo comma sono stati presentati emendamenti dall'onorevole Ravagnan ed altri; dall'onorevole Basso ed altre dall'onorevole Patricolo. Avverte, poi, che gli onorevoli Treves, Bulloni e Cappi, che avevano presentato emendamenti per loro conto, li hanno sostituiti con il seguente, accettato dalla Commissione:

« Lo straniero, al quale sia impedito l'effettivo esercizio dei diritti derivanti dalle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica italiana ».

## TREVES.

Quello che a noi preme di stabilire è se lo straniero può avere l'effettivo esercizio di questi diritti, e non che questi diritti siano astrattamente incorporati nella Carta costituzionale del paese cui lo straniero appartiene. Si tratta di vedere in pratica se lo straniero ha l'effettivo esercizio di quei diritti a cui noi soprattutto teniamo. In questo senso, proprio per precisare e completare il testo della Commissione, noi abbiamo formulato il nostro emendamento.

## CAPPI.

si tratta di sostituire ad un criterio astratto un criterio concreto, perché è difficile oggi che in un Paese di una certa civiltà si neghino espressamente nella Costituzione alcune libertà civili o politiche. È difficile che tali libertà si trovino negate in una Costituzione, ma purtroppo non è difficile che di fatto l'esercizio di quelle libertà sia limitato.



E giacché ho la parola, mi sembra eccessivo il timore dell'onorevole Patricolo che, mantenendo il comma così com'è, si corra il rischio di vedere invasa l'Italia dai delinquenti comuni. In Italia, nella nostra Costituzione, non vi è libertà per i rapinatori, gli assassini, i delinquenti comuni. Quindi, se un delinquente comune venisse in Italia non potrebbe appellarsi a questa norma, perché la libertà per i delinquenti comuni non è sancita dalla nostra Costituzione.

#### PRESIDENTE

Pongo ora in votazione l'emendamento presentato dagli onorevoli Treves, Bulloni, e Capi, che la Commissione ha dichiarato di accettare:

«Lo straniero, al quale sia impedito l'effettivo esercizio dei diritti derivanti dalle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica italiana».

*(È approvato).*

Pongo in votazione l'emendamento proposto dall'onorevole Perassi, fatto proprio dall'onorevole Conti e accettato dalla Commissione:

«Al secondo comma, aggiungere le parole: «nelle condizioni stabilite dalla legge».

*(È approvato).*



---

---

## PARTE II

# L'ASILO NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

---

---

**Corte di Cassazione, Sez. Unite, Sentenza n. 4674 del 1997****Data di pubblicazione: 26 maggio 1997****ARGOMENTO**

Diritto di asilo - Art. 10, comma 3, Cost. - Natura di diritto soggettivo - Inapplicabilità della normativa sui rifugiati politici - Giurisdizione del giudice ordinario

**MOTIVI DEL RICORSO****Premessa**

Con atto notificato il 26 marzo 1992 J. A., 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 l'Avvocatura Generale dello Stato eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, 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.

**Motivo unico**

J. A. ha proposto ricorso per regolamento di giurisdizione, chiedendo che venga affermata la giurisdizione del giudice ordinario, in quanto la domanda 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.

**SECONDO LA CORTE**

(...) [S]econdo 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.

(...) [I]l 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.

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 l'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.

(...) 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.

[I]n 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 viene 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 vengono individuati in coloro che intendono ottenere il riconoscimento dello status o qualifica di rifugiato.

(...) 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. (...)

## LA DECISIONE

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

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

\*\*\*

**Corte di Cassazione, Sez. I Civile, Sentenza n. 25028 del 2005**

**Data di pubblicazione: 25 novembre 2005**

## ARGOMENTO

Domanda di asilo - Status di rifugiato - Diritto soggettivo - Giurisdizione ordinaria - Permesso di soggiorno temporaneo

## MOTIVI DEL RICORSO

### Premessa

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 A.Y. 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.

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

### Primo motivo

(...) 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. (...) [L]a 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 respinto una domanda intesa all'accertamento del diritto di asilo.

### **Secondo motivo**

Con il secondo motivo, denunciando vizi di motivazione, si rimarca la contraddittorietà della motivazione della sentenza impugnata (...). 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 (...).

## **SECONDO LA CORTE**

Il ricorso è fondato seppure per ragioni giuridiche in parte diverse da quelle prospettate dall'amministrazione ricorrente (...).

[I]l 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 (...).

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.

(...) [O]ccorre 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'è 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.

(...) [I]l 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 una 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 (...).

In diversi termini, in assenza di una legge organica sull'asilo politico (...), 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'A. Y., 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 A. Y., essendosi già verificata la condizione cui il riconoscimento di tale diritto era risolutivamente subordinato.

La sentenza impugnata deve essere, quindi, cassata (...).

## LA DECISIONE

La Corte dichiara inammissibile il ricorso proposto dalla Commissione Centrale; accoglie il ricorso proposto dal Ministero dell'Interno; cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, rigetta il ricorso proposto da A. Y.; compensa le spese dell'intero giudizio.

\*\*\*

**Corte di Cassazione, Sez. I Civile, Sentenza n. 18940 del 2006**

**Data di pubblicazione: 1 settembre 2006**

## ARGOMENTO

Diritto di asilo - Accesso al territorio - Disciplina attuativa - Procedura status di rifugiato - Permesso di soggiorno temporaneo

## MOTIVI DEL RICORSO

### Premessa

Il Tribunale di Messina con provvedimento del 15/05/2004 ha dichiarato inammissibile il ricorso in opposizione proposto da K.E., cittadino liberiano, avverso il provvedimento di rigetto della sua domanda riconoscimento dello status di rifugiato emesso in data 04/12/2003 dalla competente Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, avendo riscontrato inosservanza del termine di 15 gg. (...).

Ne ha altresì dichiarato l'infondatezza nel merito, per non aver il richiedente dato la prova di aver subito persecuzione diretta e personale nella Liberia, suo paese d'origine (...).

Ha infine dichiarato inammissibili, perchè proposte direttamente in sede giudiziaria, sia la domanda di asilo ex art. 10 Cost., sia quella di concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, che avrebbero dovuto invece essere formulate preventivamente in sede amministrativa.

A seguito di reclamo dell'istante, la Corte d'Appello di Messina ha confermato integralmente il provvedimento anzidetto col decreto in esame (...), contro cui il K. ricorre per Cassazione con due mezzi ai quali nessuno degli intimati ha resistito.

### Primo motivo

Violazione e falsa applicazione della L. n. 189 del 2002, art. 34 (...).

### Secondo motivo

Violazione e falsa applicazione dell'art. 10 Cost. e della L. n. 426 del 1989, art. 5, nonché della L. n. 39 del 1990, e si sostiene l'inconcludenza dell'affermazione contenuta nella sentenza impugnata nella parte in cui assume, in assenza di specifica norma di riferimento, che per le domande di asilo e di permesso umanitario occorreva preventiva istanza indirizzata all'autorità amministrativa (...).

**SECONDO LA CORTE**

(...) [I]l ricorso deve essere dichiarato infondato.

La Corte siciliana (...), sulla domanda di asilo, non ha sostenuto che il Giudice ordinario non può statuire sulla domanda, come invece deduce il ricorrente travisandone però la ratio decidendi, ma solo che la relativa domanda non poteva essere formulata direttamente in via giudiziale, siccome tale forma di sindacato può essere sollecitato solo dopo aver espletato la necessaria procedura amministrativa.

Tale approdo appare incensurabile.

È pacifico che il diritto di asilo trova fondamento nel diritto interno siccome forma oggetto di previsione nella norma costituzionale contenuta nell'art. 10 che garantisce asilo a chiunque provenga da paese in cui non sia consentito l'esercizio delle libertà fondamentali, indipendentemente dal fatto che abbia subito o tema persecuzioni (...).

Non si dubita, né da parte della dottrina, né da parte della giurisprudenza che la norma costituzionale attribuisce allo straniero direttamente il diritto soggettivo all'asilo, ed ha carattere precettivo operando perciò in via immediata, dal momento che, seppur necessari della norma di attuazione, contiene tuttavia disciplina completa e precisa circa la delimitazione dei poteri della legge (...).

Il riferimento alla legge di attuazione configura la volontà del costituente di affidare solo al legislatore ordinario la disciplina attuativa (...).

Questa legge non è stata emanata, e per l'effetto il diritto di asilo è esercitabile ma nell'ambito del quadro normativo esistente che è rappresentato dalla legislazione sui rifugiati che opera come punto di riferimento, in armonia col quadro internazionale che, come si è rilevato accomuna le nozioni di asilante e di rifugiato (...).

Se ne deduce per logico corollario che il diritto di asilo, la cui connotazione di diritto soggettivo non è assolutamente posta in discussione, come si è asserito nei precedenti n. 8323/2004 e n. 25028/05, deve intendersi come diritto di accedere nel territorio dello Stato al fine di esperire la procedura per ottenere lo status di rifugiato, e non ha contenuto più ampio del diritto ad ottenere il permesso di soggiorno temporaneo del D.L. n. 416/1989, ex art. 1, comma 5, convertito nella L. n. 39/1989, per la durata della relativa istruttoria e ciò benché, come si sostiene nella pronuncia delle SS.UU. n. 4674/1997, detta disposizione non rappresenti legge di attuazione della norma costituzionale, siccome essa, sebbene le due categorie considerate - asilo e status di rifugiato - siano ontologicamente distinte (...), stabilisce pur sempre un iter procedimentale che le accomuna in questa sola chiave in ragione delle esigenze di ordine e sicurezza pubblici, che pur sono valori presidiati costituzionalmente.

In questo assetto, la cognizione del Giudice ordinario interviene solo a conclusione dell'espletamento dell'iter amministrativo che il richiedente deve necessariamente percorrere, e dunque solo in sede in opposizione avverso eventuale provvedimento di rigetto (...).

**LA DECISIONE**

Rigetta il ricorso.

\*\*\*

**Corte di Cassazione, Sez. VI Civile, Ordinanza n. 10686 del 2012**

**Data di pubblicazione: 26 giugno 2012**

**ARGOMENTO**

Protezione internazionale - Persecuzioni politiche - Permesso umanitario - Diritto di asilo - Normativa vigente

**MOTIVI DEL RICORSO****Premessa**

(...) [C]ittadino del Kosovo, giunto sul territorio italiano il 20/04/2006 richiese la protezione internazionale sull'assunto di essere stato soggetto a persecuzioni politiche e minacce personali da parte

dell'Armata albanese in quanto appartenente al partito LDK invisibile al gruppo dominante. (...) [V]enne ascoltato dalla Commissione Territoriale di Milano ma si vide respingere tutte le domande il 18.12.2006 e propose quindi ricorso al Tribunale di Milano chiedendo il riconoscimento dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria o, infine, del diritto al rilascio di un permesso umanitario. Il Tribunale con sentenza 25.09.2009 respinse il ricorso ed il (...) propose tempestivo reclamo innanzi alla Corte di Milano, rinnovando la richiesta di audizione personale, e l'istanza di assunzione di informazioni, ma la Corte adita, con sentenza 15.11.2011, ha rigettato il reclamo affermando, per quel che rileva, che nel merito andava condivisa la valutazione negativa fatta dal primo giudice (...).

Per la cassazione di tale sentenza il (...) ha proposto ricorso (...).

L'intimata Amministrazione non ha svolto difese.

#### **Primo motivo**

Il primo motivo lamenta la superficialità di indagine sulla situazione del Kosovo (...).

#### **Secondo motivo**

Il secondo motivo censura la sostanziale disapplicazione dell'istituto dell'asilo (...).

#### **Terzo motivo**

[L]amenta l'omesso esame della istanza di rilascio di un permesso umanitario (...).

### **SECONDO LA CORTE**

#### **Primo motivo**

(...) La censura da un canto appare solo una generica espressione di dissenso dalle valutazioni espresse dal giudice del merito e, dall'altro canto, neanche addebita alla Corte territoriale di non aver fatto uso delle sue iniziative istruttorie officiose (Cass. S.U. 27310 del 2008 e Cass. 10202 del 2011 e 17576 del 2010) ma si limita a richiamare tre articoli apparsi sulla stampa italiana del luglio 2011 ed a lamentare il malgoverno della prova orale (...).

(...) [L]a censura di parziale o contraddittoria motivazione si evidenzia come affatto infondata.

#### **Secondo motivo**

(...) La censura è infondata se pur la motivazione in diritto della impugnata sentenza deve essere corretta. Ed infatti questa Corte, che ritiene di superare la giurisprudenza di cui a Cass 18940 del 2006, per la quale il diritto di cui all'art. 10 c. 3 Cost. degraderebbe a mera posizione processuale o strumentale (propria di chi ha diritto all'esame della sua domanda alla stregua delle vigenti norme sulla protezione), ha già affermato, ed il Collegio qui ribadisce, che il diritto di asilo è oggi (e quindi dopo la menzionata pronuncia) interamente attuato e regolato, attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. 251 del 2007 (adottato in attuazione della direttiva 2004/83/CE) e dell'art. 5 c. 6 del T.U. approvato con d.lgs. 286 del 1998, sì che non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale.

#### **Terzo motivo**

Infondata è anche la doglianza che lamenta l'omesso esame della istanza di rilascio di un permesso umanitario. Ed infatti, alla luce dei precedenti di questa Corte, la decisione di negare ingresso al sollecitato permesso umanitario in una con le altre forme di protezione è corretta e la omessa valutazione non è rilevante (...).

### **LA DECISIONE**

Rigetta il ricorso.

# QUADERNI *di* IN ITINERE

Finito di stampare nel Dicembre 2025



