

FOCUS HUMAN RIGHTS
29 OTTOBRE 2018

Il criterio dell'integrazione sociale
quale parametro rilevante per il
riconoscimento della protezione
umanitaria

(Nota a sentenza n. 4455 del 2018 della Corte di Cassazione)

di Gabriele Conti

Dottore di Ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza – Università di Roma

Il criterio dell'integrazione sociale quale parametro rilevante per il riconoscimento della protezione umanitaria*

(Nota a sentenza n. 4455 del 2018 della Corte di Cassazione)

di Gabriele Conti

Dottore di Ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'istituto della protezione umanitaria in Italia: profili generali. 3. Una lettura della sentenza della Cassazione n. 4455 del 2018. 4. Riflessioni critiche e conclusioni

1. Introduzione

Con il presente contributo si cercherà di analizzare criticamente la sentenza n. 4455 del 23.02.2018 della Corte di Cassazione. Tale sentenza ha posto un nuovo tassello per la rilevazione dei criteri ermeneutici per il riconoscimento della “protezione umanitaria”, istituto che rappresenta, insieme allo “status di rifugiato” e alla “protezione sussidiaria”, il terzo pilastro del sistema italiano di protezione internazionale¹. Nel paragrafo successivo verranno delineati i profili essenziali dell'istituto della protezione umanitaria, cercando di rilevarne le principali criticità in relazione al suo contenuto². Nel terzo paragrafo ci

* Articolo sottoposto a referaggio. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza dell'Autore.

¹ Da qui in poi ci riferiremo alla “protezione umanitaria” come a una forma di “protezione internazionale”, sebbene alcuna dottrina abbia messo in rilievo che si tratti in realtà di un istituto “nazionale” poiché emerso primariamente nell'ambito dell'ordinamento italiano, a differenza dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, istituti invece di derivazione internazionalistica ed europea. Tuttavia, come sottolineato altrove, si deve tenere conto del fatto che la protezione umanitaria costituisce di fatto una forma di protezione internazionale, “in quanto in gran parte internazionale è la disciplina dei presupposti e dello status ad essa connesso” (così C. FAVILLI, *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. Prime riflessioni a margine della sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*, in *Questione Giustizia*, 14 marzo 2018) ed essa di fatto costituisce una forma complementare delle altre due grandi forme di protezione internazionale appena richiamate e recepite in maniera progressiva nel nostro ordinamento. Si tenga conto peraltro che l'istituto della protezione umanitaria non è un *unicum* nel panorama europeo e l'istituto della protezione umanitaria non è estraneo nemmeno all'ordinamento euro-unitario, tenuto conto che l'art. 6, par. 4 della direttiva n. 115/2008 autorizza gli Stati membri a rilasciare, per motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura, in qualsiasi momento, un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione al cittadino di un Paese terzo che si trovi in posizione irregolare. È previsto altresì che gli Stati membri possano adottare misure di protezione ulteriori a quelli previsti dalla direttiva 95/2011 (cosiddetta “Nuova Direttiva Qualifiche”) senza modificare i presupposti della disciplina riservata all'Unione e purché non incompatibili.

² Sulla protezione umanitaria si rimanda in particolare alle più recenti considerazioni di P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Protezione umanitaria una e trina*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2018, pp. 108-116; N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2018; per delle

addentreremo invece nella succitata sentenza, ripercorrendo il ragionamento del giudice di legittimità in riferimento ai criteri dell'integrazione sociale e della vulnerabilità in caso di rimpatrio forzoso nel Paese di origine dello straniero intesi quali parametri per la rilevazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria. Concluderemo con un quarto paragrafo con delle osservazioni critiche relativamente alla posizione assunta dal giudice di legittimità.

2. L'istituto della protezione umanitaria in Italia: profili generali

La "protezione umanitaria" è un istituto che trova fondamento nell'art. 5, co. 6 del d.lgs. 286/1998, ovvero il Testo Unico sull'immigrazione (da qui in poi "T.U.I."). L'art. 5, co. 6 del T.U.I. fa riferimento invero al "permesso di soggiorno per motivi umanitari", un particolare titolo di soggiorno disciplinato dall'art. 11 co. 1, lett. c-ter) del d.P.R. 394 del 1999, ovvero il decreto attuativo del T.U.I. La norma dell'art. 5, co. 6 del T.U.I. assume valore di vera e propria clausola di salvaguardia che ha la finalità di "chiudere" il sistema di regolamentazione di ingresso e soggiorno dello straniero in Italia, trovando la propria *ratio* nella necessità di fornire una disciplina a tutte quelle fattispecie astrattamente non contemplate dal legislatore italiano ma nelle quali emergono situazioni meritevoli di tutela, in particolare tutte quelle situazioni in cui ricorrono "seri motivi umanitari" o che si ricollegano a "obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano".

L'art. 5, co. 6 del T.U.I. dispone infatti che "[l] rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano".

La norma in questione non tipizza ipotesi specifiche riferibili ai "seri motivi umanitari", né dà indicazioni precise circa gli "obblighi costituzionali e internazionali" cogenti per l'Italia e per i quali dovrebbe essere impedita l'adozione o l'esecuzione del provvedimento ablativo e applicata contestualmente la protezione umanitaria.

In realtà, l'art. 11, co. 1, lett. c-ter del d.P.R. 394 del 1999 fa riferimento in modo esplicito all'art. 19, co. 1 del medesimo T.U.I., norma che sancisce il principio di non respingimento (*non refoulement*), principio che trova fondamento primariamente nel disposto dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951

osservazioni relativamente più lontane nel tempo si rimanda invece a V. MARENGONI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4/2012, pp. 59-86.

sullo status di rifugiato³. In tal senso si potrebbe dunque affermare che tra gli “obblighi internazionali” a cui fa riferimento l’art. 5, co. 6 del T.U.I., spicca in modo particolare proprio il principio di *non refoulement*. Il riferimento all’art. 19, co. 1 del T.U.I. non esaurisce tuttavia l’insieme degli “obblighi internazionali” a cui fa riferimento l’art. 5, co. 6 del T.U.I., e non a caso il dibattito dottrinale sulla portata dei “seri motivi umanitari” e sulla individuazione dell’insieme degli “obblighi costituzionali e internazionali” menzionati dalla norma in questione è tuttora aperto⁴.

Da un lato, infatti, si ritiene che quello dei “seri motivi umanitari” costituisca un “catalogo aperto”⁵, suscettibile di essere ampliato nel tempo e che per rilevarne il contenuto si dovrebbe far riferimento a tutte quelle Convenzioni internazionali sottoscritte dall’Italia nelle quali rilevino in particolare i “diritti delle persone”, nonché a tutte quelle norme costituzionali sempre riferibili alla “tutela della persona” e che possono identificarsi come “fondamentali” e dunque meritevoli di una tutela assoluta⁶.

Gli obblighi internazionali cui si dovrebbe far riferimento in tal senso sono, in particolare, secondo la dottrina poc’anzi citata, oltre al principio di cui all’art. 19, co. 1 del T.U.I. già menzionato, anche quello di cui all’art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo sul divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti e quello di cui all’art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea sul divieto di espulsioni collettive, mentre l’obbligo costituzionale principale cui fare riferimento è quello rilevabile all’art. 10, co. 1 della Costituzione relativo ai principi di diritto internazionale a cui l’Italia si conforma, con particolare riferimento ai principi di diritto internazionale riconnessi alla repressione dei cosiddetti *crimina iuris gentium*⁷.

Con riferimento invece all’istituto dell’asilo costituzionale, alcuni attenti osservatori hanno messo in rilievo che in realtà l’art. 5, co. 6 del T.U.I. non abbia “sufficientemente sottolineato il vincolo costituzionale cui è in particolare sottoposto il legislatore dell’asilo riguardo all’art. 10 Cost., (sorprendentemente non richiamato)”⁸, e che tale mancanza si pone in contrasto con lo spirito e la portata

³ La Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951 è stata ratificata in Italia con legge n. 722 del 24 luglio 1954.

⁴ Senza tenere conto che alcuna dottrina ha messo in rilievo che nella prassi sono emersi molteplici presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria e che in alcuni casi i criteri adoperati esulano dalle “basi umanitarie” specificamente rilevabili dagli obblighi internazionali e costituzionali cui fa riferimento la lettera della norma dell’art. 5, co. 6 del T.U.I. In particolare, sono noti i casi di concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari determinata da motivi generali di “interesse pubblico” o da ragioni di “puro civismo”, casi menzionati in particolare da P. MOROCCO DELLA ROCCA, *Protezione umanitaria...*, in *op. cit.*, che riprende in parte V. MARENGONI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *op. cit.*, p. 50.

⁵ Così anche la Corte di Cassazione con sentenza n. 26566 del 2013.

⁶ Così N. MORANDI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell’art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/98*, in ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione, ultimo aggiornamento al giugno 2017, p. 8.

⁷ Diffusamente in *ivi*.

⁸ Così P. MOROCCO DELLA ROCCA, *Protezione umanitaria...*, in *op. cit.*.

della norma medesima, chiamata a tutelare tutte quelle situazioni oggetto di tutela “per obbligo costituzionale”. È in questo senso che la protezione umanitaria si inserirebbe immediatamente nell’alveo della più ampia categoria dell’asilo costituzionale di cui all’art. 10, co. 3 della Costituzione, ponendosi inoltre in maniera contestuale a protezione dei diritti inviolabili di cui all’art. 2 della Costituzione.

Va detto altresì che la dottrina poc’anzi citata non ritiene, a differenza di Altri⁹, che la protezione umanitaria costituisca strumento “privilegiato” che dia “piena applicazione” all’asilo costituzionale, istituto, quest’ultimo, che troverebbe invece un’applicazione, pur sempre parziale, non solo attraverso la protezione umanitaria, ma anche attraverso lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria.

Dall’altro, la formula adoperata dal legislatore italiano (“*o risultanti*”) induce a ritenere gli “obblighi costituzionali e internazionali” slegati in qualche modo dai meri “motivi di carattere umanitario”, nel senso in cui tali obblighi assumerebbero una propria autonomia che ricomprenderebbe “anche”, ma “non esclusivamente” il campo dei diritti umani propriamente inteso.

In tal senso, la portata di tali obblighi sarebbe infinitamente più ampia rispetto al mero campo dei diritti umani o dei diritti della persona, permanendo quale unico criterio per la loro identificazione il parametro della “serietà” dei motivi posti alla base per il loro richiamo. Sulla base di tale interpretazione, potrebbe rilevarsi quale motivo serio all’impedimento del rimpatrio anche la violazione di un diritto che manchi della caratteristica dell’inderogabilità (si pensi ad esempio, anche guardando alla sentenza che andremo più avanti ad analizzare, al diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all’art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo).

Analizzando il contenuto dell’art. 5, co. 6 del T.U.I., si nota da subito che il legislatore italiano ha fondato l’istituto della protezione umanitaria partendo da una prospettiva “negativa”, ossia disponendo che tale forma di tutela emerga in presenza di un provvedimento di diniego o di revoca del permesso di soggiorno (permesso naturalmente di altra natura), e dunque più generalmente si può affermare che la protezione umanitaria andrebbe esclusivamente a beneficio dello straniero che si trovi in condizione di irregolarità nel territorio dello Stato italiano e che non potrebbe sanare altrimenti la propria posizione giuridica.

Tuttavia, la mera esistenza del provvedimento ablativo non è sufficiente per far emergere i presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria. Altra condizione *sine qua non* a fondamento della protezione umanitaria è infatti l’impossibilità di procedere con l’esecuzione o con l’adozione del medesimo provvedimento di rimpatrio in ragione dell’esistenza dei seri motivi di cui si è detto, seri motivi

⁹ In particolare P. BONETTI, *Il diritto d’asilo in Italia dopo l’attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2008.

che, come visto poc'anzi, non vengono tipizzati, lasciando pertanto ampio spazio all'interpretazione giuridica e alla stessa valutazione in sede amministrativa.

L'interesse dello Stato italiano definibile come “potere di disciplina delle condizioni di soggiorno degli stranieri” verrebbe così superato da un altro interesse pubblico ritenuto in qualche modo “superiore” poiché fondato sui succitati motivi di carattere umanitario che in quanto tali sono riferibili a principi fondamentali e pertanto inderogabili.

Il legislatore italiano ha approntato così uno strumento volto a colmare una lacuna di non poco conto, poiché il permesso di soggiorno per motivi umanitari contribuisce a sanare la posizione dello straniero colpito da provvedimento ablativo e dunque in condizione di soggiorno irregolare ma che si trova al contempo nella condizione di non poter lasciare il territorio italiano. In assenza del permesso di soggiorno per motivi umanitari, lo straniero si troverebbe anzi nell'insolita condizione di dover rimanere nel territorio italiano senza alcuno status, contravvenendo così alla necessità di giustificare il proprio soggiorno sul suolo italiano.

La locuzione “protezione umanitaria” emerge in relazione alla particolare procedura rilevabile proprio all'art. 11, co. 1, lett. c-ter) del d.P.R. 394/1999, che dispone che il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato “previo parere delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato”. Le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, ridefinite in seguito all'adozione degli strumenti di protezione internazionale di derivazione comunitaria¹⁰ come “Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale”, sono le autorità insediate presso le *Prefetture – Uffici territoriali del Governo* competenti all'esame delle domande di protezione internazionale. In base all'art. 32, co. 3 del d.lgs. 25/2008, il cosiddetto “decreto procedure”, ovvero il decreto relativo alle norme sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, “[n]ei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”.

¹⁰ Sulla protezione internazionale in generale si rimanda a M. BENVENUTI (a cura di), *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, Napoli: Jovene, 2011. In particolare, per quanto riguarda la protezione sussidiaria si rimanda a N. MORANDI e P. BONETTI, *La protezione sussidiaria*, in ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ultimo aggiornamento all'11 marzo 2012. Sulle ultime riforme italiane in tema di protezione internazionale si rimanda invece a G. SAVIO, *La legge 13 aprile 2017 n. 46 recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Prime riflessioni interpretative*, in ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ultimo aggiornamento a giugno 2017.

La protezione umanitaria si pone dunque come forma di protezione “complementare” alle due forme principali di protezione internazionale, ovvero lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria. Le Commissioni territoriali, qualora non rilevino la sussistenza dei motivi per il riconoscimento dello status di rifugiato né, successivamente, rilevino i motivi per il riconoscimento della protezione sussidiaria, possono, in ultima istanza, riconoscere la sussistenza di gravi motivi di carattere umanitario che giustificano il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. È in tal senso che il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari assume la veste di vera e propria forma di “protezione internazionale”, ridefinita come umanitaria in virtù proprio del rimando all’art. 5, co. 6 del T.U.I.

Sul piano procedurale, le Commissioni territoriali trasmettono tutti gli atti della domanda di protezione internazionale al Questore che procede con il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Per quanto la normativa parli di rilascio del permesso di soggiorno “*eventuale*”, la prassi consolidata, ormai confortata anche da una serie di pronunce della Cassazione¹¹ è quella per cui non viene lasciata alcuna discrezionalità al Questore. L’autorità di pubblica sicurezza si limiterebbe meramente a procedere con il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari esclusivamente sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione territoriale la quale diviene così l’unica autorità responsabile in fase di riconoscimento della suddetta protezione¹².

In base ad una recente ordinanza della Cassazione, la n. 23472 del 6 ottobre 2017¹³, si è tra l’altro specificato che la revoca e la cessazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato sulla base di una decisione della Commissione territoriale, rientrano nella competenza della medesima Commissione territoriale, permanendo invece alla Commissione nazionale per il diritto di asilo la sola revoca e cessazione per lo status di rifugiato e per la protezione sussidiaria. Va detto tuttavia, che la stessa Commissione nazionale per il diritto di asilo ha la facoltà di riconoscere la protezione umanitaria in sede di revoca e cessazione dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, sempre qualora emergano quei motivi di carattere umanitario che giustificano il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Gli attori che intervengono nell’ambito del riconoscimento della protezione umanitaria sono pertanto molteplici ed in realtà il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari potrebbe essere disposto anche al di fuori della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Lo straniero (non

¹¹ In particolare, Corte di Cassazione, SS.UU., ordinanza del 21.4.09, n. 11535; Corte di Cassazione, sentenza n. 26641/2016; Corte di Cassazione, sentenza n. 16221/2012; Corte di Cassazione, sentenza n. 26481/2011.

¹² Si veda anche N. ZORZELLA, La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2018.

¹³ Il cui testo è disponibile su <https://www.eius.it/giurisprudenza/2017/462>.

richiedente protezione internazionale) colpito da provvedimento di allontanamento dal territorio dello Stato può infatti produrre presso la Questura una documentazione attestante i motivi che non ne consentirebbero invece il rimpatrio ottenendo direttamente il permesso di soggiorno per motivi umanitari dall'autorità di pubblica sicurezza.

È stato tuttavia rilevato come in realtà nella prassi la protezione umanitaria abbia trovato una vera e propria applicazione solo nell'ambito delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, dunque molto dopo l'introduzione dell'art. 5, co. 6 del T.U.I. (il decreto legislativo è del 1998, mentre i primi provvedimenti relativi agli istituti di protezione internazionale propriamente intesi sono stati adottati solo qualche anno più tardi) non assistendosi nella prassi ad un suo riconoscimento nell'ambito delle procedure in cui è invece l'autorità di pubblica sicurezza ad avere la totale discrezionalità della decisione¹⁴.

In altre parole, nella prassi non si è assistito al riconoscimento della protezione umanitaria da parte delle Questure senza una previa decisione assunta in merito dalle Commissioni territoriali. Al contrario, le Questure hanno spesso rimandato i richiedenti la protezione umanitaria direttamente alle Commissioni territoriali invitandoli a presentare domanda di protezione internazionale. Non è raro poi il caso di richiedenti protezione internazionale che si limitano a presentare alle Commissioni territoriali una mera domanda di protezione umanitaria, come se ciò fosse possibile "in via esclusiva", ignorando di fatto che la Commissione territoriale è tenuta a valutare primariamente le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato e poi in via complementare quelle per il riconoscimento della protezione sussidiaria e solo in terza istanza quelle sempre eventuali per il riconoscimento della protezione umanitaria.

Si tenga conto infine che la protezione umanitaria, può essere riconosciuta, al pari di quanto avviene anche per le altre due forme di protezione internazionale, anche in sede giudiziale nell'ambito dei ricorsi avverso il provvedimento di diniego dello status di rifugiato o di diniego della protezione sussidiaria adottato dalla Commissione territoriale.

La sentenza oggetto del presente contributo e che verrà analizzata in profondità nel successivo paragrafo, tratta proprio di un caso di riconoscimento giudiziale della protezione umanitaria. Tale sentenza accoglie invero il ricorso del Ministero dell'Interno avverso una decisione della Corte di Appello di Bari che con sentenza n. 1238 del 15.12.2016 aveva riconosciuto ad un cittadino gambiano la protezione umanitaria sulla base di due presupposti che il giudice di legittimità invece, come vedremo, non ha ritenuto di per sé sufficienti per il riconoscimento della stessa.

¹⁴ Si veda ancora N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *op. cit.*

3. Una lettura della sentenza della Cassazione n. 4455 del 2018

Con la sentenza n. 4455 del 2018, la Corte di Cassazione ha posto un tassello importante nella rilevazione dei parametri ermeneutici per il riconoscimento della protezione umanitaria, rilevando in un “nucleo di diritti ineliminabile” la sfera da cui partire per rilevare i presupposti per il riconoscimento di detta protezione. La sentenza ha assunto un certo rilievo anche per il ragionamento del giudice di legittimità in merito al caso del richiedente che dimostri un livello di integrazione socio-lavorativa nel paese di accoglienza tale da impedirne il rimpatrio, suscitando così un aperto dibattito a livello dottrinale. Come vedremo, e come sottolineato da alcuna dottrina, l’integrazione socio-lavorativa non costituisce però per il giudice di legittimità “*condicio sine qua non* per il riconoscimento della protezione umanitaria”¹⁵ e pertanto deve essere respinta la posizione di chi abbia inteso la posizione del giudice di legittimità come volta ad un ampliamento della sfera degli elementi impeditivi del rimpatrio e dunque delle “tipologie di presupposti” per il riconoscimento della protezione umanitaria.

Al contrario, a nostro parere, come vedremo più avanti, il giudice di legittimità sembra limitarsi da un lato a ribadire un principio, quello del bilanciamento comparativo delle condizioni oggettive relative al Paese di origine del richiedente con le condizioni soggettive (intese in senso ampio) del richiedente medesimo, che in realtà permea già l’intero procedimento di riconoscimento della protezione internazionale e non si vede perché dovrebbe costituire una novità per la valutazione dei presupposti del riconoscimento della protezione umanitaria. Dall’altro, il giudice di legittimità non sembra fornire un criterio puntuale per la rilevazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria, limitandosi a rinvenire in un “nucleo di diritti ineliminabile” la sfera da cui attingere in fase di rilevazione dei presupposti medesimi e pertanto lasciando impregiudicata la questione relativa alla sostanziazione degli “obblighi costituzionali e internazionali” cui fa riferimento l’art. 5, co. 6 del T.U.I., se non facendo riferimento, e limitatamente al caso di specie, all’art. 2 della Costituzione italiana in quanto al principio del rispetto della dignità, e all’art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo sul diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Nella sentenza 4455 del 2018, la Corte di Cassazione ha accolto il ricorso del Ministero dell’Interno proposto avverso una sentenza della Corte di Appello di Bari che aveva riconosciuto la protezione umanitaria ad un cittadino gambiano residente in Italia da oltre tre anni, portando a sostegno della sua decisione il fatto che il suddetto cittadino gambiano fosse pienamente integrato nel tessuto sociale italiano e avesse un lavoro stabile con un’adeguata retribuzione. Inoltre, il giudice di appello aveva ritenuto che un rientro forzoso del richiedente nel Paese di origine dello stesso avrebbe esposto il richiedente ad una

¹⁵ Così P. MOROCCO DELLA ROCCA, *Protezione umanitaria...*, in *op. cit.*

situazione di particolare vulnerabilità, stante la grave situazione di compromissione dei diritti umani presente in Gambia.

La Corte di legittimità ha così accolto il ricorso del Ministero dell'Interno, il quale aveva eccepito una falsa applicazione dell'art. 32 del d.lgs. 25/2008 e dell'art. 5, co. 6 del T.U.I., rilevando che l'integrazione sociale e la generica compromissione dei diritti umani in caso di rimpatrio forzoso non potevano costituire, di per sé solo, un motivo di concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, ed in particolare nel secondo caso, la compromissione di diritti umani del Paese di provenienza del richiedente la protezione internazionale non era sufficiente a giustificare la protezione umanitaria in mancanza di uno specifico rischio "personale" del richiedente.

La Corte di Cassazione ha messo in primo luogo in evidenza che la recente riforma introdotta con legge n. 110 del 2017, con la quale è stato introdotto nel codice penale il delitto di tortura, ha modificato l'art. 19, co. 1 del T.U.I., introducendo un nuovo comma 1.1 che amplia l'insieme delle condizioni che si pongono a fondamento del riconoscimento della protezione umanitaria. Il fondato motivo di essere sottoposti a tortura può essere dunque ritenuto come ulteriore criterio da tenere in conto al fine del riconoscimento di detta protezione, anche se *ratione temporis* tale norma, secondo il giudice di legittimità non può essere applicata al caso di specie.

Il riferimento a tale nuova norma, peraltro non applicabile nel giudizio *de quo*, è servito comunque al giudice di legittimità al fine di "evidenziare l'intangibilità di un nucleo ineliminabile di diritti" all'atto della valutazione delle condizioni oggettive di vulnerabilità, ovvero delle condizioni di violazione di quel nucleo ineliminabile di diritti in presenza delle quali si deve procedere con il riconoscimento della protezione umanitaria.

La Corte di legittimità fa poi una disamina dei due parametri rilevati in sede di appello quali presupposti esclusivi per il riconoscimento della protezione umanitaria. Con riferimento all'integrazione sociale e lavorativa dello straniero, la Corte ha assunto che tale parametro può essere valorizzato come presupposto della protezione umanitaria ma non "in via esclusiva". Ciò vuol dire che la mera integrazione sociale dello straniero nel territorio italiano non giustifica di per sé solo il riconoscimento della protezione umanitaria. Tale parametro si inserisce invece in una valutazione complessiva che deve tendere a far emergere una situazione di vulnerabilità.

Tale situazione di vulnerabilità sussiste solo qualora siano compresi "significativamente ed effettivamente" i diritti fondamentali inviolabili della persona. In tal senso la Corte fa riferimento, guardando al caso di specie, all'art. 2 della Costituzione italiana e all'art. 8 della CEDU sul diritto alla vita privata e familiare, individuando in tali obblighi i parametri necessari per far emergere le condizioni poste

a fondamento del riconoscimento della protezione umanitaria. In altre parole, l'integrazione sociale del richiedente può essere ritenuta come “circostanza concorrente” per determinare una situazione di vulnerabilità, ma i parametri di riferimento per la valutazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria sono costituiti piuttosto dai predetti obblighi costituzionale ed europeo.

La Corte a questo punto rileva che le condizioni di vulnerabilità emergono qualora vi sia una violazione dei predetti obblighi ed elenca una serie di possibili elementi atti a valutare la vulnerabilità, quali ad esempio “la mancanza di condizioni minime per condurre un’esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per un’esistenza dignitosa”, ma anche “un’esposizione seria alla lesione del diritto alla salute”, ovvero, ancora, “una situazione politico-economica molto grave con effetti d’impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura non strettamente contingente”.

La condizione della integrazione sociale o lavorativa nel paese di accoglienza costituisce in tal senso solo un parametro utile al fine di un esame comparativo per la rilevanza di una delle condizioni di vulnerabilità suddette. In altre parole, il richiedente non può eccepire la migliore condizione esistenziale nel paese di accoglienza a motivo della compressione dei propri diritti fondamentali. L’autorità accertante (non solo le suddette Commissioni territoriali, ma anche il giudice, in fase di ricorso) deve valutare, in fase istruttoria, ed in cooperazione con il richiedente medesimo, l’esistenza di una condizione di partenza in cui risulti una vulnerabilità effettiva “sotto il profilo specifico della violazione o dell’impedimento all’esercizio dei diritti umani inalienabili” ed è solo “all’interno di questa puntuale indagine comparativa [cbe] può ed anzi deve essere valutata, come fattore di rilievo concorrente, l’effettività dell’inserimento sociale e lavorativo e/o la significatività dei legami personali e familiari in base alla loro durata nel tempo e stabilità”.

Per valutare la vulnerabilità del richiedente bisogna tenere conto, in prospettiva comparata, della sua condizione nel paese di accoglienza con quella in cui Egli si troverebbe esposto in caso di rimpatrio ed è in tale senso che la condizione di integrazione socio-lavorativa si limita ad essere considerata dalla Corte di Cassazione quale mero parametro “concorrente” finalizzato a quel tipo di valutazione. Solo un esame comparativo di questo tipo può portare il giudice ad apprezzare la lesione di quel diritto alla dignità di cui all’art. 2 della Costituzione che costituirebbe presupposto per il riconoscimento della protezione umanitaria. Ma è pertanto sulla violazione dell’art. 2 della Costituzione e non sulla base dell’integrazione socio-lavorativa del richiedente che si fonderebbe il riconoscimento della protezione umanitaria.

Inoltre, la circostanza della integrazione sociale e lavorativa dello straniero, a parere della Corte, “ancorerebbe tale forma di [protezione] soltanto a circostanze di carattere stabile e tendenzialmente permanente” laddove invece il regime della protezione umanitaria sembrerebbe invece “ispirato alla tutela di situazioni tendenzialmente transitorie e in divenire”.

Tale conclusione della Corte è fondata sulla base di quanto disposto dal d.P.R. 21 del 2015 che fissa a due anni la durata del permesso di soggiorno per motivi umanitari, ma anche in virtù del fatto che il beneficiario di protezione umanitaria non ha, rispetto invece ai titolari dello status di rifugiato e dei titolari di protezione sussidiaria, la facoltà di poter richiedere, alla scadenza del permesso di soggiorno, il rilascio di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. La prospettiva della permanenza dello straniero titolare di protezione umanitaria sarebbe pertanto limitata nel tempo a differenza dei titolari degli status di protezione tipici che invece sono inseriti in un percorso volto ad una maggiore stabilizzazione nel paese di accoglienza (maggiore stabilizzazione che rilevarebbe inoltre dal fatto che lo status di rifugiato permetterebbe dopo solo cinque anni anche la possibilità di fare richiesta di cittadinanza italiana).

Per quanto riguarda invece il secondo parametro rilevato in sede di appello, ovvero le condizioni del Paese di origine del richiedente, la Corte si limita a mettere in rilievo che le violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani devono essere valutate anche in virtù della vicenda personale del richiedente e che pertanto è necessaria anche una valutazione soggettiva che si affianchi a quella relativa alle condizioni oggettive del Paese di provenienza del richiedente. Anche in tal caso devono concorrere pertanto elementi soggettivi e oggettivi relativi alle condizioni del Paese di origine del richiedente al fine di una valutazione atta alla rilevazione dei criteri per il riconoscimento della protezione umanitaria.

4. Riflessioni critiche e conclusioni

La Corte di Cassazione ha dunque ritenuto che il grado di integrazione sociale e lavorativa di un richiedente non costituisce di per sé un parametro per la rilevazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria, ma un mero elemento da tenere comunque da conto in fase di valutazione comparativa tra le condizioni del richiedente nel paese di accoglienza e quelle che avrebbe nel paese di origine in caso di rimpatrio.

Tale ultimo tipo di valutazione appare essenziale ai fini del rilevamento della sola vulnerabilità ma non è determinante al fine del rilevamento dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. La Corte di legittimità individua così, separandole dal punto di vista procedurale, due tipologie

di indagini: l'una, preliminare, è quella riferibile alla rilevazione delle condizioni di vulnerabilità. È in questa fase che l'elemento dell'integrazione socio-lavorativa emerge come parametro valutativo rilevante. L'altro tipo di indagine è quella relativa invece ai presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria e nella quale invece il criterio dell'integrazione socio-lavorativa perde la sua centralità ma non la sua importanza. È chiaro che tale ultima indagine segue necessariamente l'indagine sulla vulnerabilità e pertanto ogni considerazione che abbia tenuto conto del criterio dell'integrazione socio-lavorativa e che risulti rilevante ai fini della rilevazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria deve essere tenuta in assoluta considerazione anche in fase di rilevazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria.

La valutazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria deve quindi essere effettuata "anche" ma "non esclusivamente" sulla base dell'analisi comparativa effettuata in fase di valutazione delle condizioni di vulnerabilità, ma il faro da seguire è pur sempre quello dei diritti fondamentali. In altre parole, anche laddove si rilevi un elevato livello di integrazione socio-lavorativa nel paese di accoglienza, non vi può essere riconoscimento della protezione umanitaria se il rimpatrio non comporta la compressione dei diritti ineliminabili del richiedente.

Non è dunque la mera compressione della qualità del tenore di vita in caso di rimpatrio ovvero l'asserito inserimento socio-lavorativo a impedire il rimpatrio del richiedente, ma è piuttosto la violazione di un "nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale" a rilevare al fine del riconoscimento della protezione umanitaria.

Diversamente da quanto potrebbe emergere da una prima lettura della sentenza, la Corte non ritiene affatto il parametro della integrazione socio-lavorativa come parametro su cui fondare il riconoscimento della protezione umanitaria, relegando anzi quest'ultimo a mero elemento di valutazione in sede comparativa al fine di una ulteriore e preliminare valutazione, quest'ultima sì, volta alla rilevazione delle condizioni di vulnerabilità dalle quali ricavare i presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria.

Come è stato rilevato altrove¹⁶, la Corte di legittimità sembrerebbe fare un passo in avanti, anche rispetto alla propria precedente giurisprudenza, riconoscendo la "rilevanza" del parametro della condizione di integrazione socio-lavorativa nel paese di accoglienza e spostando in qualche modo il criterio "temporale" di definizione delle condizioni soggettive del richiedente al fine della valutazione dei presupposti per il

¹⁶ In particolare M. FLAMINI e N. ZORZELLA, *Rassegna di giurisprudenza italiana: Asilo e protezione internazionale*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, disponibile in <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/rassegna/rassegna-di-giurisprudenza-italiana/asilo-e-protezione-internazionale>.

riconoscimento della protezione umanitaria. In altre parole, le condizioni soggettive del richiedente vengono valutate sulla base della sua condizione “attuale” di “integrazione” e non della sua condizione al momento dell’allontanamento dallo Stato di provenienza. Le ragioni che si pongono a motivo del riconoscimento della protezione umanitaria vanno pertanto rilevate non nelle cause dell’abbandono del proprio Paese di origine ma nella condizione attuale di richiedente quale persona “integrata” nel paese di accoglienza.

A nostro parere, questa lettura della sentenza sembra dare un’enfasi fin troppo generosa al fatto che il giudice di legittimità abbia riconosciuto all’elemento dell’integrazione socio-lavorativa una certa “rilevanza” ai fini della valutazione delle condizioni soggettive del richiedente. Nel complesso sembra invece che il giudice di legittimità ponga in essere una compressione dei parametri di valutazione dei presupposti di riconoscimento della protezione umanitaria.

Nell’individuare la necessità di un esame comparativo delle condizioni soggettive e oggettive del richiedente con riferimento al paese di origine, la Corte di legittimità non introduce infatti un criterio nuovo, ma ribadisce un principio, quello del bilanciamento delle prospettive di indagine, che ha già piena rilevanza nell’ambito delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale e che pertanto deve essere rispettato anche nella fase di valutazione delle condizioni che costituiscono presupposto per il riconoscimento della protezione umanitaria. L’art. 3, co. 3 del d.lgs. 251/2007, cosiddetto “decreto qualifiche”, dispone non a caso che l’esame della domanda di protezione internazionale è effettuato su base individuale e prevede la valutazione di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese di origine (co. 3, lett. a), nonché della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare la condizione sociale, il sesso e l’età (co. 3, lett. c). Lo stesso d.lgs. n. 25/2008 ribadisce all’art. 8, co. 3 che la domanda deve essere valutata non solo con riferimento alle condizioni soggettive del richiedente ma anche alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine del richiedente asilo.

La Corte, insomma, più che dare nuova sostanza all’istituto della protezione umanitaria, sembra invece voler indirizzare le autorità competenti al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari secondo i canoni procedurali che già caratterizzano di fatto le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

Per un altro verso, infine, a sostegno del fatto che il giudice sembra aver dato una svolta piuttosto “restrittiva”, si deve tenere conto che la Corte di legittimità comprime in maniera decisiva la portata “temporale” della protezione umanitaria, screditando una dottrina che pur diligentemente aveva ritenuto



la protezione umanitaria come sradicata da ogni forma di temporaneità¹⁷. Come visto sopra, infatti, la protezione umanitaria assume una veste di temporaneità o comunque di maggiore “precarietà” rispetto ai due istituti del rifugio e della protezione sussidiaria, volti invece ad una stabilizzazione maggiore dei rispettivi beneficiari.

In linea definitiva, la Corte di legittimità non sembra aver compiuto un passo in avanti per così dire “progressista”, al fine della rilevazione dei parametri per il riconoscimento della protezione umanitaria, limitandosi di fatto a rinviare a un “nucleo di diritti ineliminabile” il campo su cui valutare la violazione degli obblighi costituzionali ed internazionali richiamati, ma non tipizzati all’art. 5, co. 6 del T.U.I. ed escludendo anzi che l’integrazione socio-lavorativa costituisca parametro diretto per il riconoscimento della protezione umanitaria.

¹⁷ Vedi N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2018, p. 12.