



28316/20

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE CIVILE - 1

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. MARIA ACIERNO - Presidente -
- Dott. CLOTILDE PARISE - Rel. Consigliere -
- Dott. LAURA TRICOMI - Consigliere -
- Dott. FRANCESCO TERRUSI - Consigliere -
- Dott. ROSARIO CAIAZZO - Consigliere -

Oggetto

Protezione
umanitaria
Rimessione alle
Sezioni Unite

Ud. [redacted] CC

R.G.N. [redacted] /2020

Rep. [redacted]

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 10188-2020 proposto da:

MINISTERO DELL'INTERNO 80185690585, in persona del
Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI
PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO
STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;

- ricorrente -

contro

[redacted], elettivamente domiciliato in ROMA, PIAZZA
CAVOUR presso la CANCELLERIA della CORTE di
CASSAZIONE, rappresentato e difeso dall'avvocato [redacted]
[redacted]

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 5168/2019 della CORTE D'APPELLO di
MILANO depositata il 27/12/2019;

6751
20

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non partecipata del 12/11/2020 dal Consigliere Relatore Dott. CLOTILDE PARISE.

RILEVATO CHE

1. Con sentenza n.5168/2019 depositata il 27-12-2019 la Corte d'appello di Milano, in parziale accoglimento dell'appello proposto da [REDACTED], cittadino del Pakistan, avverso l'ordinanza del Tribunale di Milano del 13-4-2018, ha dichiarato la sussistenza di gravi motivi umanitari che impediscono il rientro dell'appellante nel paese di origine ed ha conseguentemente dichiarato il suo diritto al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. La Corte territoriale ha ritenuto sussistenti le condizioni per il riconoscimento della protezione umanitaria, risultando dimostrata la volontà del richiedente di inserirsi stabilmente nel tessuto socio-economico dell'Italia, confermato dall'attività lavorativa prestata, sebbene a tempo determinato, e dalla frequenza di corsi di formazione professionale. La Corte d'appello ha ritenuto che il richiedente, in caso di rimpatrio in Pakistan, paese non idoneo a garantire apprezzabili prospettive di vita, potrebbe subire un trauma emozionale tale da esporlo a contesti di estrema vulnerabilità.

2. Avverso la citata sentenza il Ministero dell'Interno propone ricorso affidato a un solo motivo, denunciando la violazione e falsa applicazione dell'art. 32 d. lgs.n.25/2008 e dell'art.5, comma 6, d.lgs.n.286/1998 vigenti *ratione temporis*, in relazione all'art.360, comma 1 n.3, cod. proc. civ.. Il Ministero censura la statuizione di riconoscimento della protezione umanitaria per avere la Corte territoriale considerato la sola integrazione socio-lavorativa del richiedente in Italia, nonché il

AC

generale ed astratto rischio di trauma emozionale che potrebbe conseguire al rimpatrio, senza accertare in concreto e puntualmente la specifica situazione soggettiva e oggettiva del richiedente nel paese di origine, in base ai principi affermati dalla giurisprudenza di questa Corte, che richiama (Cass. S.U. n.29459/2019 e Cass. n. 4455/2018). Il cittadino straniero ha resistito con controricorso.

CONSIDERATO CHE

3. In via preliminare, ritiene il Collegio che la nuova disciplina introdotta dal d. l. n.130/2020, ad oggi ancora non convertito in legge e in vigore dal 22-10-2020, non trovi immediata applicazione nei giudizi di cassazione pendenti alla suddetta data, come il presente, avuto riguardo al tenore letterale dell'art.15 del citato d.l.. Il legislatore ha indicato specificamente, nelle disposizioni transitorie, quali siano i procedimenti amministrativi e giudiziali pendenti a cui la novella si applica immediatamente, prevedendo al primo comma dell'art.15 che *«Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a), e) ed f) si applicano anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto avanti alle commissioni territoriali, al questore e alle sezioni specializzate dei tribunali, con esclusione dell'ipotesi prevista dall'articolo 384, comma 2 del codice di procedura civile»*. Nel secondo comma il legislatore ha consapevolmente usato una formula diversa (*«Le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b, c), d) ed e) si applicano anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto avanti alle commissioni territoriali»*) e nella relazione illustrativa è

esplicitata la finalità perseguita con la previsione di immediata applicabilità ai procedimenti in corso, ossia quella di prevenire *«la duplicazione dei procedimenti amministrativi e di eventuali contenziosi»*, sì da rendere chiaro che detta finalità si attaglia ai giudizi di merito, con espressa limitazione, peraltro, solo a quelli pendenti avanti alle sezioni specializzate dei tribunali.

4. Chiarito il paradigma normativo di riferimento, nel caso di specie viene in questione il contenuto dell'indagine comparativa che, in tema di protezione umanitaria, il giudice di merito deve svolgere nell'ipotesi in cui il cittadino straniero abbia realizzato un adeguato grado di integrazione sociale e lavorativa nel nostro paese.

Con la citata sentenza n. 29459/2019, le Sezioni Unite di questa Corte hanno chiarito che *«l'orizzontalità dei diritti umani fondamentali, col sostegno dell'art. 8 della Cedu, promuove l'evoluzione della norma, elastica, sulla protezione umanitaria a clausola generale di sistema, capace di favorire i diritti umani e di radicarne l'attuazione. Va quindi condiviso l'approccio scelto dall'orientamento di questa Corte (inaugurato da Cass. 23 febbraio 2018, n. 4455, seguita, tra varie, da Cass. 19 aprile 2019, n. 11110 e da Cass. n. 12082/19, cit., nonché, a quanto consta, dalla preponderante giurisprudenza di merito) che assegna rilievo centrale alla valutazione comparativa tra il grado d'integrazione effettiva nel nostro paese e la situazione soggettiva e oggettiva del richiedente nel paese di origine, al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile e costitutivo della dignità personale. Non può, peraltro, essere riconosciuto al cittadino straniero il diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari considerando, isolatamente e astrattamente, il suo livello di integrazione in*

Italia, né il diritto può essere affermato in considerazione del contesto di generale e non specifica compromissione dei diritti umani accertato in relazione al paese di provenienza (Cass. 28 giugno 2018, n. 17072). Si prenderebbe altrimenti in considerazione non già la situazione particolare del singolo soggetto, ma piuttosto quella del suo paese di origine, in termini del tutto generali ed astratti, di per sé inadatta al riconoscimento della protezione umanitaria (Cass. 3 aprile 2019, n. 9304)». Le Sezioni Unite, in continuità con l'orientamento espresso da Cass.n.4455/2020, ribadiscono, dunque, che la norma sulla protezione umanitaria, anch'essa attuativa del diritto di asilo costituzionale ex art.10, comma terzo, Cost. è necessariamente collegata ai diritti fondamentali che l'alimentano, sì da assurgere, in via evolutiva e col sostegno dell'art.8 della CEDU, a clausola generale di sistema, capace di favorire i diritti umani e di radicarne l'attuazione.

5. L'applicazione di detti principi non ha trovato risposte univoche nella giurisprudenza di questa Corte successiva alla citata pronuncia delle Sezioni Unite, quanto all'individuazione del preciso contenuto dell'indagine comparativa che il giudice di merito deve svolgere, principalmente in ordine ai criteri di accertamento del secondo fattore di cui si è detto ed al livello di caratterizzazione soggettiva richiesto al fine di verificare, secondo un giudizio necessariamente prognostico, quale sia il nucleo essenziale dei diritti umani a rischio di lesione nel paese di origine in caso di rimpatrio. In particolare, sulla rilevanza della condizione di povertà del paese di origine, ipotesi di più frequente ricorrenza, all'indirizzo che la nega, per non avere lo Stato italiano l'obbligo di garantire i parametri di benessere economico e sociale a cittadini stranieri, a meno che la povertà raggiunga la soglia della carestia (Cass.n.20334/2020) oppure

perché la solitudine e l'indigenza economica non integrano una grave violazione di diritti umani (Cass.n.17118/2020), si contrappone altro indirizzo che la afferma, a determinate condizioni – per assoluta ed inemendabile povertà di alcuni strati della popolazione o di tipologie analoghe a *quella del ricorrente*, tali da determinarne l'impossibilità di sostentamento (Cass. n.16119/2020)-, oppure per ragioni individuali di indigenza (Cass.n.18443/2020), individuate in quel caso nell'ingente debito personale contratto dal richiedente nel suo paese, valutate unitamente alla condizione generale di povertà del paese stesso. Con altra recente pronuncia è stata rimarcata la necessità di considerare l'esistenza e la consistenza dei legami familiari del cittadino straniero in Italia, ancorché non nella posizione di richiedente formalmente il ricongiungimento familiare, tramite un bilanciamento tra il pericolo di danno alla vita familiare e l'interesse statale al controllo dell'immigrazione, a fronte dell'assenza di legami socio-culturali ed affettivi nel paese di origine, valorizzata nella comparazione unitamente ad un percorso di integrazione avviato in Italia (Cass. n.23720/2020). Il parametro della mancanza di alcun riferimento affettivo e familiare nel paese di origine da parte del richiedente non è stato ritenuto, in altra fattispecie, sufficientemente funzionale all'indagine comparativa, nonostante l'accertata integrazione sociale e lavorativa del richiedente nel territorio nazionale, sul rilievo che si tratta di condizione descritta in termini del tutto generici ed astratti, significativa di una situazione di disagio derivante dal prolungato allontanamento dal paese di origine, ma inidonea a definire una vera e propria situazione di privazione di diritti umani (Cass.n.18808/2020). Meritano, infine, di essere segnalate le pronunce di questa Corte che hanno fatto

riferimento, in situazioni di particolare o eccezionale vulnerabilità del soggetto straniero, al principio della "comparazione attenuata", inteso nel senso che quanto più intensa è la vulnerabilità accertata in giudizio, tanto più è consentito al giudice di valutare con minor rigore il *secundum comparationis*, ossia la situazione oggettiva e soggettiva del richiedente nel paese di origine (Cass. n.1104/2020 e Cass. n.20894/2020 già citata, in ipotesi di violenza sessuale e induzione alla prostituzione perpetrate in Libia in danno delle ricorrenti).

6. Sebbene la necessaria valutazione caso per caso dei diritti in gioco possa, in parte, giustificare le non univoche risposte della giurisprudenza di questa Corte di cui sommariamente si è dato conto, l'oggettiva complessità, in fase applicativa, dell'indagine comparativa nei termini precisati induce il Collegio a proporre una soluzione interpretativa secondo un approccio ermeneutico che non era stato oggetto dell'ordinanza di rimessione n.11751/2019, cui è seguita la sentenza delle Sezioni Unite n. 29459/2019, in base alle considerazioni che si vanno ad illustrare.

6.1. L'indagine finalizzata a verificare se e in che termini il rimpatrio determini la violazione di diritti umani fondamentali potrebbe essere riempita di contenuto svolgendo l'accertamento sotto un distinto profilo di analisi, ossia verificando se la lesione di tali diritti, in caso di rimpatrio, possa essere causata proprio anche dall'allontanamento del cittadino straniero dal paese di accoglienza, nella peculiare fattispecie in cui debba valutarsi la vulnerabilità in relazione al "radicamento" dello straniero nel paese di accoglienza. La valutazione comparativa è funzionale ad individuare i livelli di vulnerabilità, e a ciò si riferisce il principio della "comparazione

attenuata”, richiamato nelle pronunce di questa Corte di cui si è detto e che può essere richiamato anche per quanto ora di interesse. In altri termini, poiché la valutazione comparativa, che serve a definire l’ambito entro il quale merita tutela la situazione di vulnerabilità del cittadino straniero, assume connotazioni del tutto particolari quando viene in considerazione la situazione dello straniero che si sia completamente inserito nel tessuto sociale del paese ospitante fino a divenirne parte integrante, si rende necessario valutare se l’allontanamento dal paese di accoglienza e, quindi, lo “sradicamento” da una condizione di vita stabile e di completa integrazione sotto ogni profilo possano configurarsi come eventi concorrenti ad integrare la fattispecie di vulnerabilità perché produttivi della privazione di diritti umani fondamentali.

6.2. A tale riguardo deve osservarsi, al fine di sottolineare la coerenza della questione prospettata con le rilevanti modifiche legislative introdotte dal d. l. n.130/2020, anche ove non direttamente applicabile, che la novella ha previsto il divieto di espulsione dello straniero e, correlativamente, il rilascio del permesso di soggiorno per “protezione speciale” anche nell’ipotesi in cui l’allontanamento dal territorio nazionale possa comportare la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare dello straniero, salvo ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica, precisando anche gli indici da considerare (la natura e l’effettività dei vincoli familiari, l’effettivo inserimento sociale in Italia, la durata del soggiorno nel territorio nazionale nonché l’esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d’origine). Dunque, la nuova norma, ispirata all’art. 8 CEDU, pur se non espressamente richiamato, introduce la “protezione speciale” per la tutela del diritto al rispetto della vita privata e familiare,

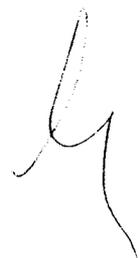


ossia una misura che pare configurarsi più ampia di quella della protezione umanitaria per integrazione sociale, come elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte. Soprattutto, la norma individua chiaramente i fattori di comparazione, in un'ottica di bilanciamento tra le "ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica", da un lato, e le condizioni soggettive ed oggettive del cittadino straniero in dettaglio declinate, dall'altro, valorizzando, come ostativi al rimpatrio, la "solidità" dei legami con il nostro paese e l'affievolimento di quelli con il paese di origine.

6.3. L'evoluzione normativa di cui si è appena detto si pone in linea con principi costantemente affermati, nelle tematiche di cui trattasi, dalla Corte Costituzionale, sulla premessa che l'art. 8 della CEDU, come applicato dalla Corte di Strasburgo, integra il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.. Il Giudice delle Leggi ha precisato che *«al legislatore è, dunque, riconosciuta un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, in considerazione della pluralità degli interessi che tale regolazione riguarda, ma tale discrezionalità legislativa non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino»* (così la sentenza n. 202/2013, dichiarativa della illegittimità costituzionale parziale dell'art.5, comma 5, T.U.I., sulla rilevanza dei legami familiari e sociali nel paese di accoglienza ai sensi dell'art. 8 CEDU, come applicato dalla Corte EDU, quale parametro interposto di costituzionalità della norma impugnata, in continuità con le sentenze n. 172 del

2012, n. 245 del 2011, nn. 299 e 249 del 2010, n. 148 del 2008, n. 206 del 2006, n. 78 del 2005).

Nella stessa direttrice, infatti, sempre in applicazione del citato art.8, si colloca la giurisprudenza elaborata dalla Corte EDU nella configurazione del diritto del cittadino straniero al soggiorno in un paese diverso da quello di origine, che è ispirata al bilanciamento del diritto al rispetto della persona con gli interessi alla sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, oltre che con l'esigenza di assicurare la protezione dei diritti e delle libertà altrui. La Corte EDU ha precisato che tra i fattori da prendere in considerazione è compresa l'entità del legame che le persone interessate hanno allacciato con lo Stato contraente di accoglienza (cfr. Cass.n.18808/2020, che richiama Corte EDU 31 gennaio 2006, *Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Paesi Bassi*, 39 e Corte EDU *Úner c. Paesi Bassi* 18 ottobre 2006, 57-58 per la valorizzazione dei legami col paese ospitante, affermata anche nell'apprezzamento delle ragioni che possano giustificare l'espulsione per la commissione di reati). I medesimi principi sono stati ribaditi da Corte EDU 14 febbraio 2019, *Narjis c. Italia*, 41, che così si esprime: *«dal momento che l'articolo 8 tutela anche il diritto di allacciare e intrattenere legami con i propri simili e con il mondo esterno, e comprende a volte alcuni aspetti dell'identità sociale di un individuo, si deve accettare che tutti i rapporti sociali tra gli immigrati stabilmente insediati e la comunità nella quale vivono faccia parte integrante della nozione di "vita privata" ai sensi dell'articolo 8. Indipendentemente dall'esistenza o meno di una "vita familiare", l'espulsione di uno straniero stabilmente*



insediato si traduce in una violazione del suo diritto al rispetto della sua vita privata».

6.4. Ad avviso del Collegio, alla stregua del corredo normativo e giurisprudenziale che precede, mediante un percorso evolutivo ulteriore rispetto a quello tracciato dalle Sezioni Unite del 2019, ma sempre col sostegno dell'art.8 CEDU e nel solco di principi già affermati, peraltro valorizzato dal legislatore nel d.l. n. 130 del 2020, può ritenersi che, nelle ipotesi considerate e a date condizioni, il *vulnus* possa conseguire direttamente, anche, proprio dall'allontanamento del cittadino straniero dal paese di accoglienza. Infatti, a fronte di una situazione di "stabile insediamento", per usare la stessa espressione della Corte EDU, da accertarsi secondo precisi parametri connessi alla durata, stabilità e consistenza qualitativa della condizione di permanenza in Italia, l'allontanamento può configurarsi come evento idoneo a provocare la lesione dei diritti umani fondamentali che connotano il "radicamento" dello straniero nel paese di accoglienza e dei quali il richiedente risulterebbe privato nel paese di origine. Dunque, la vulnerabilità, in questa ipotesi, può scaturire dallo "sradicamento" del cittadino straniero che, col tempo, abbia trovato nel paese ospitante una stabile condizione di vita, da intendersi riferita non solo all'inserimento lavorativo, che è indice indubbiamente significativo, ma anche ad altri ambiti relazionali rientranti nell'alveo applicativo dell'art. 8.

Si ritiene, in conclusione, d'investire le Sezioni Unite della questione di massima di particolare importanza avente ad oggetto la configurabilità del diritto alla protezione umanitaria, nella vigenza dell'art. 5 c.6. d.lgs n. 286 del 1998 ed in continuità con la collocazione nell'alveo dei diritti umani inviolabili ad esso attribuita dalla recente pronuncia n. 24159

del 2019, quando sia stato allegato ed accertato il "radicamento" effettivo del cittadino straniero, fondato su decisivi indici di stabilità lavorativa e relazionale, la cui radicale modificazione, mediante il rimpatrio, possa ritenersi idonea a determinare una situazione di vulnerabilità dovuta alla compromissione del diritto alla vita privata e/o familiare ex art. 8 CEDU, sulla base di un giudizio prognostico degli effetti dello "sradicamento" che incentri la valutazione comparativa sulla condizione raggiunta dal richiedente nel paese di accoglienza, con attenuazione del rilievo delle condizioni del paese di origine non eziologicamente ad essa ricollegabili.

7. Pertanto il Collegio ritiene necessario investire il Primo Presidente perché valuti l'opportunità di rimettere l'esame della questione alle Sezioni Unite.

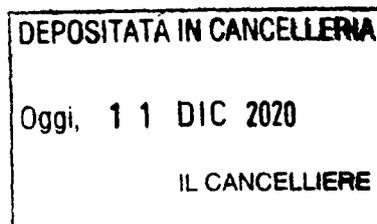
P.Q.M.

Rimette gli atti al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione Sesta-Prima, il 12 novembre 2020.

Il Presidente

Maria Acierno



IL CANCELLIERE
Enrico PETTINE
