



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

Udienza pubblica del 25 maggio 2021 –Sezioni Unite Civili
R.G. n. 10188/20 – n.2 del ruolo

**Conclusioni ai sensi dell’art. 23, comma 8 – bis del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137,
conv. con modificazioni della legge 18 dicembre 2020, n. 176**

IL SOSTITUTO PROCURATORE GENERALE

Letti gli atti del fascicolo n. 10188/2020;

O S S E R V A:

1. Con sentenza n. 5168 pubblicata il 27.12.2019, la Corte d’appello di Milano, in parziale riforma della sentenza del Tribunale della stessa città, ha riconosciuto in capo a XXX, cittadino pachistano, il diritto ad ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. L’appellante, attraverso la documentazione acquisita agli atti, aveva dimostrato di volersi inserire stabilmente nel tessuto socio – economico del paese ospitante cercando di formarsi professionalmente e reperendo occupazioni lavorative che, sebbene a tempo determinato, gli avevano consentito di far fronte alle esigenze del quotidiano e di affrontare le spese per una sistemazione abitativa autonoma. Dato il contesto, la Corte d’appello ha ritenuto che l’XXX, se costretto a ritornare in un paese come il suo, non idoneo a garantire apprezzabili prospettive di vita, avrebbe potuto subire un trauma emozionale tale da esporlo a contesti di estrema vulnerabilità tali da giustificare il riconoscimento della protezione umanitaria.

Contro tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione il Ministero dell’Interno, denunciando la violazione del disposto degli artt. 32, d.lgs. n. 25/2008, e dell’art. 5, co. 6. D.lgs. n. 286/1998 vigenti *ratione temporis*. La Corte avrebbe violato la legge avendo utilizzato ai fini del riconoscimento del diritto presupposti di fatto, quali l’inserimento sociale lavorativo e culturale e le maggiori prospettive di vita in Italia, non rientranti tra quelli previsti dall’ordinamento: richiama il Ministero ricorrente la decisione di queste Sezioni Unite (sentenza n. 29459 del 2019, nel solco della precedente n. 4455/2018), ed i principi ivi espressi, secondo cui, 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”, è richiesta in ogni caso una valutazione comparativa tra il grado di integrazione effettiva



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

nel nostro paese e la situazione soggettiva e oggettiva del richiedente nel Paese d'origine.

Secondo l'insegnamento delle Sezioni Unite, non sono sufficienti, ove considerati isolatamente e astrattamente, né "il livello di integrazione in Italia", né il "contesto di generale e non specifica compromissione dei diritti umani accertato in relazione al paese di provenienza", poiché "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". Con la precedente sentenza n. 4455/2018, d'altronde, la Corte aveva precisato che le condizioni per l'ottenimento della protezione umanitaria non possono essere accertate, genericamente, con riferimento alla situazione complessiva del Paese d'origine, ma devono "necessariamente correlarsi alla vicenda personale del richiedente, perché altrimenti si finirebbe per prendere in considerazione non già la situazione particolare del singolo soggetto, ma piuttosto quella del suo paese d'origine in termini del tutto generali ed astratti in contrasto col parametro normativo di cui all'art. 5, co. 6, d.lgs. n. 286 cit.".

Nella sentenza impugnata, la Corte d'appello aveva considerato la sola integrazione socio – lavorativa nel nostro paese ed il generale (e astratto) rischio di trauma emozionale che potrebbe derivare dal rientro in un paese che offre diverse prospettive di vita: di qui la denunciata violazione delle norme di legge regolatrici del permesso per ragioni umanitarie, per come sin qui interpretate dalla giurisprudenza di legittimità. XXX si è costituito con controricorso, deducendo che la motivazione della Corte d'appello a proposito dei presupposti della protezione umanitaria, doveva essere letta unitamente alle deduzioni svolte a sostegno delle domande per ottenere la protezione internazionale, che pur senza giungere a fonderne l'accoglimento, avevano dato conto di una situazione del paese d'origine tale da non garantire apprezzabili prospettive di vita.

2. Con Ordinanza n. 28316/2020, pubblicata in esito alla camera di consiglio del 12 novembre 2020, la Sesta Sezione civile di questa Corte ha rimesso gli atti al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite, sulla base dei seguenti argomenti:

in base al tenore letterale dell'art. 15 del d.l. n. 130/2020 (convertito, dopo la pubblicazione dell'Ordinanza, con l. n. 173/2020), deve escludersi che la disciplina



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

nell'occasione introdotta possa trovare immediata applicazione nei giudizi di cassazione pendenti alla data della sua entrata in vigore, non essendo stati questi compresi dalla previsione delle disposizioni transitorie che espressamente hanno limitato l'ambito di immediata applicabilità "ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto avanti alle commissioni territoriali, al questore ed alle sezioni specializzate dei tribunali, con esclusione dell'ipotesi prevista dall'articolo 384, comma 2 del codice di procedura civile";

così chiarito il paradigma normativo di riferimento, e premesso che 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, vengono richiamati i principi espressi in materia dalle Sezioni Unite, con la sentenza n. 29459/2019, in continuità con l'orientamento espresso da Cass., n. 4455/2020, con cui si ribadisce 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;

non vi è unanimità nella giurisprudenza di questa Corte quanto all'individuazione dei contenuti su cui deve svolgersi l'indagine comparativa affidata al giudice di merito, principalmente in ordine ai criteri di accertamento del fattore costituito dalla situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente nel paese d'origine, ed al livello di caratterizzazione personale richiesto al fine di individuare, quantomeno in base ad un giudizio prognostico, la consistenza del nucleo essenziale dei diritti umani a rischio di lesione nel paese d'origine in caso di rimpatrio. In particolare, sulla rilevanza della condizione di povertà del paese d'origine, accanto ad un orientamento che ne esclude la decisività, per non avere lo Stato italiano l'obbligo di garantire i parametri di benessere economico e sociale a cittadini stranieri, a meno che essa raggiunga la soglia della carestia (Cass., n. 20334/2020) oppure integri una grave violazione dei diritti umani in quanto implichi solitudine e indigenza economica (Cass., n. 17118/2020), se ne registra altro, di segno diverso, per cui vale ad integrare il presupposto da cui trarre la soggettiva vulnerabilità laddove essa consista in povertà assoluta ed inemendabile di alcuni strati della popolazione o di tipologie analoghe a quella dal ricorrente, tali da



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

determinarne l'impossibilità di sostentamento (Cass., n. 16119/2020), oppure per ragioni individuali di indigenza legate a vicende personali (Cass., n. 18443/2020). Altre pronunce hanno ritenuto la necessità di considerare l'esistenza e la consistenza dei legami familiari dello straniero in Italia, ancorché non tali da fondare la domanda di ricongiungimento ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 286/1998, e di darvi pregnanza a fronte dell'assenza di legami socio-culturali ed affettivi nel paese d'origine, stante il percorso di integrazione avviato in Italia (Cass., n. 23720/2020). In altri casi il parametro della mancanza di alcun riferimento affettivo e familiare nel paese d'origine non è valso ad affermare la presenza di una condizione di vulnerabilità, al più potendo rappresentare una situazione di disagio derivante dal prolungato allontanamento dal paese d'origine, ma inidonea a definire una vera e propria situazione di privazione di rapporti umani (Cass., n. 18808/2020). A completamento della significativa rassegna, l'Ordinanza richiama l'orientamento che in situazioni di particolare o eccezionale vulnerabilità del soggetto straniero, afferma il principio della “comparazione attenuata”, ambientabile in situazioni in cui la maggior intensità della vulnerabilità accertata in giudizio in relazione alla condizione maturata nel nostro paese, giustifica un minor rigore nell'esame del termine di confronto rappresentato dalla situazione oggettiva e soggettiva del richiedente nel paese d'origine (Cass., n. 1104/2020 e n. 20894/2020);

pur se la mancanza di univocità delle risposte della giurisprudenza può trovare giustificazione almeno in parte nella necessaria valutazione caso per caso dei diritti in gioco, il Collegio ritiene di offrire una soluzione interpretativa a fronte della oggettiva complessità dell'indagine comparativa richiesta al fine dell'individuazione dei presupposti della protezione per motivi umanitari, secondo un approccio ermeneutico che presenta profili di novità rispetto a quelli già affrontati dalle Sezioni Unite. Essa prende le mosse proprio dalla prospettazione del ricorso ad una “comparazione attenuata” laddove più saldo sia il radicamento dello straniero nella realtà italiana e più profondo il suo inserimento nel tessuto sociale, sino a diventarne parte integrante: per giungere ad individuare la necessità di valutare se di per sé, 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;



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

l'illustrazione della soluzione ermeneutica così sintetizzata si correda poi della considerazione del portato delle modifiche legislative introdotte dal d.l. n. 130/2020, là dove si è previsto il divieto di espulsione dello straniero e, correlativamente, il rilascio del permesso 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). La nuova norma, ispirata all'art. 8 CEDU, introduce una misura che si configura come più ampia di quella della protezione umanitaria per integrazione sociale come elaborata dalla giurisprudenza della Corte: soprattutto, il Legislatore individua con chiarezza i fattori di comparazione nell'ottica del 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, tra cui viene valorizzata, come ostativa al rimpatrio, quella concernente la solidità dei legami con il nostro paese e l'affievolimento di quelli con il paese d'origine; l'evoluzione legislativa si pone in linea con i principi costantemente affermati dalla Corte costituzionale, sulla premessa che l'art. 8 CEDU, come applicato dalla Corte EDU, integra il parametro di cui all'art. 117, primo comma Cost. (sent. n. 202/2013 che nel dichiarare l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 5, co.5 T.U.I. sulla rilevanza dei legami familiari e sociali nel paese d'accoglienza, ha precisato che la discrezionalità del legislatore nazionale nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, non deve considerarsi 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 su diritti fondamentali che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino, in continuità con le sent. 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 si colloca la giurisprudenza della CEDU che nella configurazione del diritto del cittadino straniero al soggiorno in un paese diverso da quello di origine ribadisce la necessità del bilanciamento del diritto al rispetto della persona con gli



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

interessi del paese ospitante. 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. Paes Bassi, 39 e Corte EDU Uner c. Paesi Bassi 8 ottobre 2006, 57-58; gli stessi principi sono stati ribaditi da Corte EDU 14 febbraio 2019, Narjis c. Italia, 41, a proposito della nozione di “vita privata” ai sensi dell’art. 8, indipendentemente dall’esistenza o meno di una “vita familiare”);

di qui la prospettazione di uno sviluppo ermeneutico in senso evolutivo rispetto a quanto già affermato dalle Sezioni Unite, ma sempre col sostegno dell’art. 8 CEDU e nel solco di principi già affermati, e secondo la traiettoria seguita anche dalle riforme di legge più recenti (d.l. n. 130/2020): in presenza di certe condizioni riguardanti la durata, stabilità e consistenza qualitativa della condizione di permanenza in Italia, tali da integrare quello “stabile insediamento” a cui si riferisce anche la Corte EDU, 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 d’origine. In queste ipotesi la vulnerabilità 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 significativo, ma anche ad altri ambiti relazionali rientranti nell’alveo applicativo dell’art. 8.

3. Le Sezioni Unite sono state dunque investite della questione di massima di particolare importanza avente ad oggetto la configurabilità del diritto alla protezione umanitaria, nella vigenza dell’art. 5, co.6 d.lgs. n.286/1998 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, la cui drastica modificazione a seguito del 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



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

attenuazione del rilievo delle condizioni del paese d'origine non eziologicamente ad essa ricollegabili.

Ad oggi, si osserva che il quadro della giurisprudenza di legittimità resta frammentario: può dirsi prevalente l'orientamento secondo cui nel vigore dell'art. 5, co.6 del d.lgs. n. 286/1998, al fine di verificare la condizione di vulnerabilità capace di giustificare la concessione del permesso umanitario, non è sufficiente la mera allegazione di una esistenza migliore nel paese di accoglienza, sotto il profilo dell'integrazione sociale, personale o lavorativa, ma è sempre necessaria una valutazione comparativa tra la vita privata e familiare del richiedente in Italia e quella che egli ha vissuto prima della partenza e alla quale si troverebbe esposto in conseguenza del rimpatrio. Tale orientamento nega che il livello di integrazione dello straniero in Italia, ovvero il contesto di generale compromissione dei diritti umani nel paese di provenienza possano di per sé integrare quei seri motivi umanitari che fondano il diritto al rilascio del permesso. Da un lato, infatti, il diritto al rispetto della vita privata, sancito dall'art. 8 CEDU, può subire ingerenze da parte dei pubblici poteri per il perseguimento di interessi statuali contrapposti, quali tra gli altri l'applicazione ed il rispetto delle leggi in materia di immigrazione, in modo particolare nel caso in cui lo straniero non goda di un titolo di soggiorno nello Stato di accoglienza ma vi risieda in attesa che venga definita la sua domanda di determinazione dello status di protezione internazionale; dall'altro, si ritiene, il contesto di generale compromissione dei diritti umani nel paese di provenienza del richiedente deve correlarsi alla sua vicenda individuale, perché altrimenti si finirebbe per prendere in considerazione non già la sua situazione personale, ma quella del paese d'origine in termini generali ed astratti. Il riconoscimento della protezione umanitaria al cittadino straniero che abbia realizzato un adeguato grado di integrazione sociale in Italia, secondo tale indirizzo, non può escludere l'esame specifico ed attuale della situazione soggettiva ed oggettiva del ricorrente con riferimento al paese d'origine: e il diritto non può affermarsi se non a seguito di una valutazione comparativa tale da verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale (da ult. V. Cass., n. 3746/2021; v. anche n. 3968/21). D'altro lato, non è rimasto privo di seguito quell'orientamento per cui in caso di integrazione presso la nostra società, il cui livello di realizzazione non può ragionevolmente intendersi come necessità di un pieno,



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

irreversibile e radicale inserimento nel contesto sociale e culturale del paese bensì come ogni apprezzabile sforzo di inserimento della realtà locale di riferimento, attraverso la produzione di attestati di frequenza e di apprendimento della lingua italiana, di partecipazione ad attività di volontariato, di contratti di lavoro anche a tempo determinato, il giudizio di bilanciamento funzionale al riconoscimento della protezione umanitaria non può sottrarsi al minor rigore nell'esame del *secundum comparationis*, costituito dalla situazione oggettiva del paese di rimpatrio (Cass., n. 21240/2020).

Nessuno dei due orientamenti sconfessa dunque quel principio del bilanciamento che le Sezioni Unite hanno affermato nella già più volte richiamata pronuncia del 2019, sì che può dirsi innanzitutto che la questione sollevata si pone non certo quale radicale ripensamento della precedente elaborazione, o come brusco scostamento rispetto al pregresso indirizzo. La questione sollevata lascia al centro della valutazione la condizione del singolo cittadino straniero, in un'ottica comparativa che sposta il suo fulcro dalla vicenda pregressa e dalle condizioni che hanno determinato la partenza, alla situazione attuale, caratterizzata da uno stato di integrazione sociale e culturale nel paese di accoglienza quantomeno avanzato, tale da informare di sé anche la prognosi su quella che sarà la condizione dell'individuo una volta tornato forzosamente nel paese d'origine. Secondo l'insegnamento di queste Sezioni Unite, d'altronde, "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".

4. La linea di progresso è dunque segnata dal principio dettato dall'art. 8 della Cedu, e dalla tutela che esso riserva alla vita privata e familiare di ogni persona, che si intendeva e si intende valere già in relazione alla norma dell'art. 5, co.6, t.u. imm. (che pur sempre prescrive il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali da parte dello Stato), ma che trova esplicito richiamo, come già messo in luce dall'Ordinanza di rimessione, dal nuovo testo dell'art. 19 del t.u. imm. come modificato dal d.l. n. 130/2020, convertito in l. n. 173/2020, il cui testo ora prevede che accanto al divieto di respingimento verso uno Stato ove vi sia il sospetto che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'art. 5, co.6, "non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

l'allontanamento da territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine”.

Il legislatore del 2020, pur rifiutando la prospettiva di ripristinare la figura, ampia e di chiusura, del permesso per motivi umanitari, mantenendo la dicitura “protezione speciale”, ha però da un lato ripristinato la clausola di salvaguardia dell'art. 5 co. 6 t.u. imm., secondo la dizione che impone il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano; dall'altro, è andato ad irrobustire il divieto di respingimento dell'ipotesi concernente la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare della persona, diritto che va valutato alla luce di elementi specificati, quali la durata del soggiorno e dell'effettivo inserimento sociale in Italia, e della consistenza dei legami familiari qui sviluppati, posti a fronte dei legami familiari, culturali o sociali del Paese d'origine. La norma indica, quali limiti al divieto di espulsione, l'accertata presenza di “ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute”.

Non sfugge il mutamento di prospettiva: nell'ottica del Legislatore del 2020, si sottrae all'obbligo del rimpatrio – a fianco di chi al rientro nel Paese di provenienza troverebbe una situazione ambientale di rischio di sottoposizione a tortura ovvero a trattamenti inumani o degradanti – chi nel nostro Paese ha positivamente seguito un percorso di inserimento di congrua durata, capace di avere determinato quel “radicamento” non solo economico, ma più latamente sociale, che verrebbe posto nel nulla in caso di rientro nella realtà d'origine. Il meccanismo punta a tutelare il soggetto non solo dai pericoli a cui sarebbe esposto in caso di rientro verso le realtà da cui proviene, ma dalla perdita concreta di quel traguardo personale che ha raggiunto attraverso lo sforzo individuale di integrazione nel Paese di accoglienza. L'obbligo degli Stati di rispettare la vita privata e familiare dell'individuo che l'art. 8 CEDU sancisce si erge in tal modo ad effettiva garanzia perché si preservino le situazioni che meritano riconoscimento,



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

per la durata e la positività della permanenza, per la profondità dei legami che si sono intrecciati, e, in una sola espressione, per la dimensione esistenziale raggiunta dalla singola vicenda migratoria. Il bilanciamento si prospetta non tra l'attualità ed il futuro della persona, ma tra il suo diritto a conservare quello che ha conseguito e l'eventuale sussistenza di interessi statuali contrapposti.

5. Diventa allora centrale la verifica della dimensione assunta del diritto alla vita privata e familiare, posto come limite alla capacità di intervento degli Stati, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale e di quella della Corte Europea dei Diritti Umani.

Quanto alla prima, la stessa Ordinanza ne sottolinea la valenza, e la significatività, laddove il Giudice delle leggi, avendo riconosciuto all'art. 8 come interpretato dalla Corte EDU il valore di parametro interposto ai sensi dell'art. 117 Cost., pur ribadendo l'ampia discrezionalità del legislatore nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, sottolinea come tale discrezionalità non possa non rispecchiare un ragionevole 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 (così, oltre a C.cost., n. 202/2013, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, co. 5 del t.u. imm., nella parte in cui prevede che la valutazione discrezionale in esso contenuta, di tutela rafforzata dello straniero, si applichi solo allo straniero che "ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare" o al "familiare ricongiunto", e non anche allo straniero "che abbia legami familiari nel territorio dello Stato", si vedano, in linea di continuità, le precedenti n. 172 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 13, lettera c), del d.l. n.78 del 2009, nella parte in cui fa derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di condanna per uno dei reati previsti dall'art. 381 c.p.p., senza prevedere che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato; e n. 245/2011, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 116, 1° co. c.c., come modificato dall'art. 1, co. 15 della l. n. 94 del 2009, nella parte in cui preclude di contrarre matrimonio agli stranieri non



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

soggiornanti di lungo periodo; v. anche n. 299 e 249 del 2010, n. 148 del 2008, n. 206 del 2006, n. 78 del 2005).

Per quel che riguarda la giurisprudenza della Corte EDU a proposito dell'art. 8, la stessa ordinanza di rimessione ne ricostruisce la linea costante tracciata nella configurazione del diritto dello straniero al soggiorno in un paese diverso da quello d'origine, ispirata al bilanciamento del diritto al rispetto della persona, da un lato, con gli interessi alla sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute e della morale, oltre che con l'esigenza di assicurare la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

Se è pur vero che la giurisprudenza della Corte EDU in linea di massima mostra di voler valorizzare il dato dell'integrazione sociale collegandolo alla considerazione del fatto che il migrante sia (o sia stato) titolare di un titolo di soggiorno, e che dunque il protrarsi della sua permanenza abbia risposto positivamente almeno per un certo arco di tempo al requisito della regolarità (cd. *settled migrant*, o migrante stabilito, nei confronti del quale dunque la revoca del permesso di residenza e la conseguente espulsione rappresentano di per sé un'ingerenza da parte dello Stato nella sua vita privata e /o familiare), nelle pronunce più recenti deve rimarcarsi una chiara apertura anche nei confronti delle posizioni dei migranti privi di un titolo legale di residenza.

La Corte di Strasburgo a partire dalla sentenza Uner c. Paesi Bassi, 18 ottobre 2006, ha via via puntualizzato una serie di criteri che informano la valutazione di compatibilità delle misure di espulsione con la protezione della vita privata e familiare, affermando che il peso specifico accordato a ciascun criterio debba variare in riferimento alle specifiche circostanze di ciascun caso (Maslov c. Austria, 23 giugno 2008), e in definitiva arrivando a negare che la gravità del reato commesso presso il Paese ospitante possa essere di per sé decisiva per fondare l'allontanamento, ma al contrario che debba essere considerato uno dei fattori che va considerato nel bilanciamento unitamente ad altri criteri (durata della permanenza del richiedente nel Paese da cui rischia l'espulsione, sua situazione personale e familiare, solidità dei legami sociali, culturali e familiari nel paese in cui si trova e nel paese verso cui dovrebbe essere espulso).

La decisione richiamata dal Collegio rimettente (Narijs c. Italia, 14 febbraio 2019) nell'esaminare il caso di un cittadino straniero a lungo soggiornante in Italia, a cui il permesso era stato revocato a seguito della commissione di vari reati, circostanza che



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

determina l'esclusione di ogni violazione dell'art. 8 CEDU, premette però a tale decisione l'affermazione di carattere generale, per cui tutti i rapporti sociali tra gli immigrati stabilmente insediati e la comunità nella quale vivono (fa) parte integrante della nozione di "vita privata" ai sensi dell'art. 8. Indipendentemente dall'esistenza o meno di una "vita familiare", l'espulsione di uno straniero stabilmente insediato di traduce in una violazione del suo diritto al rispetto della sua vita privata". Condivisibilmente, l'Ordinanza trae da questa affermazione il valore della definizione di carattere generale, vincolante anche per l'interprete nazionale, pur in un contesto interpretativo in cui in caso di *non settled – migrant* la violazione dell'art. 8 si riscontra solo in casi di estrema gravità.

Infine, non va trascurato che di recente anche la Corte di Giustizia UE (14 maggio 2019, M, C-391/16, C-77/17 e C-78/18), già citata da queste Sezioni unite nella sentenza n. 29459/2019, ha richiamato gli Stati all'obbligo (di cui all'art. 21 della direttiva 2011/95/UE, direttiva qualifiche) di rispettare il principio di *non refoulement* in conformità dei propri obblighi internazionali. Quindi la Corte ha affermato che pur in caso di revoca del permesso di soggiorno, il cittadino straniero può risultare inespellibile in virtù di obblighi costituzionali o internazionali degli Stati membri, tra cui di certo è compresa la Carta di Nizza, e la previsione del diritto al rispetto della vita privata.

6. Il quadro, sicuramente composito, così ricostruito, merita allora di essere letto secondo una chiave unificatrice, che deve consistere nel principio dell'art. 8 CEDU e del diritto di ogni persona al rispetto della sua vita privata, oltre che familiare.

Il rilascio del permesso di soggiorno, disciplinato dalla nostra legislazione sino alla riforma operata con il d.l. n. 130/2020, e regolato in base all'art. 32, co.3 del d.lgs. n. 25 del 2008, e dall'art. 5, co.6 del d.lgs. n. 286/1998, era previsto in caso di ricorrenza di "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano".

L'arresto del 2019 delle Sezioni unite di questa Corte, confermativo dell'orientamento espresso da Cass., n. 4455/2018, ha specificato che "l'orizzontalità dei diritti umani fondamentali comporta che, ai fini del riconoscimento della protezione, occorre operare la valutazione comparativa della situazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al Paese d'origine, in raffronto alla situazione



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza, senza che abbia rilievo l'esame del livello di integrazione raggiunto in Italia, isolatamente ed astrattamente considerato". I caratteri di tale comparazione sono poi stati variamente declinati dalla giurisprudenza successiva: che in alcuni casi, pur senza sottrarvisi, ha ritenuto di poterla interpretare in forma "attenuata", dando rilievo pregnante e prevalente alla considerazione della stabile integrazione nel tessuto sociale e culturale nel Paese di accoglienza del cittadino straniero, destinato in caso di allontanamento ad un drastico, in tali casi drammatico, sradicamento, di per sé capace di causare una grave perdita dei diritti umani e delle prerogative su cui si fonda la dignità della persona.

L'evoluzione legislativa successiva, operata con il d.l. 130/2020, ha adottato una prospettiva peculiare, abolendo da un lato la protezione *lato sensu* umanitaria, a favore di un catalogo tipizzato di forme di protezione speciale, dall'altro ha meglio disciplinato il divieto di respingimento, in particolare nel caso di fondati motivi per ritenere che l'allontanamento comporti una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'art. 8 CEDU. L'allontanamento è comunque consentito quando si ponga come necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica, nonché di protezione della salute.

Se pure non può dirsi applicabile ai giudizi pendenti in cassazione la modifica concernente l'istituto generale della protezione per motivi umanitari, stante la disposizione dell'art. 15 del d.l. n. 130/2020, è indubbio che l'espulsione dello straniero operata dopo la data di entrata in vigore della riforma troverebbe disciplina nell'art. 19 riformato: e dunque anche per l'odierno controricorrente, potrebbe farsi valere quel divieto di espulsione, con relativo rilascio del permesso di soggiorno per "protezione speciale" nell'ipotesi di ravvisata violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare. Dunque la riforma appena introdotta non potrebbe non riverberare i suoi effetti regolativi anche sulla singola vicenda.

Anche in base alla dinamica legislativa, espressiva di una tendenza che risponde pienamente agli obblighi di rispetto dei principi sovranazionali contenuti nella Carta Europea dei Diritti Umani, in particolare dall'art. 8, deve condividersi ad avviso di questo Ufficio la prospettazione di un diritto alla protezione umanitaria in ragione dello stabile insediamento in Italia del cittadino straniero, da valutarsi in base a parametri oggettivi riguardanti la durata della permanenza, la stabilità della stessa e la qualità del livello di inserimento, tale da attribuirgli quella condizione di radicamento in cui egli



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

ha potuto al meglio sviluppare la propria personalità e coltivare legittimamente le proprie aspirazioni. Sia la giurisprudenza sovranazionale, sia il nuovo testo dell'art. 19 t.u. imm., permettono allo Stato di oltrepassare il limite del rispetto alla vita privata e familiare dell'individuo straniero, e di disporre l'espulsione pur in presenza di un radicato inserimento, solo per ragioni attinenti l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato stesso. Deve dunque affermarsi che è conforme a diritto la valutazione operata dai giudici di merito secondo cui a fronte di uno "stabile insediamento" nel Paese di accoglienza del cittadino straniero, il suo allontanamento risulta in grado di causare di per sé quella grave lesione dei diritti umani fondamentali, consistita nella perdita di una stabile condizione di vita, che deve far propendere per il riconoscimento della protezione umanitaria.

Si chiede pertanto il rigetto del ricorso del Ministero dell'Interno.

P. Q. M.

Chiede respingersi il ricorso.

Roma, 3 maggio 2021

Il Sostituto P.G.
Rita Sanlorenzo