



**PROCURA GENERALE
DELLA
CORTE DI CASSAZIONE**

Udienza Pubblica del 24 settembre 2019

Sezioni Unite civili

SINTESI DELLE CONCLUSIONI DELLA PROCURA GENERALE

Ignazio Patrone – sostituto

La Procura generale intende ribadire integralmente le ragioni esposte, sia in udienza pubblica che nelle conclusioni scritte per la camera di consiglio, in ordine alla perdurante applicabilità – per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 113 del 2018, 5 ottobre 2018 – del regime sostanziale già delineato dall'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286 del 1998 per la richiesta di protezione per ragioni umanitarie: conclusioni che sono state sinora accolte in senso conforme dalla Corte: v. *ex multis* sentenza n. 4890 del 2019, ordinanza n. 11749 del 2019. Le presenti note si limiteranno perciò a confermare le ragioni della posizione di tutto l'Ufficio che qui rappresento.

Sulla prima questione posta alla attenzione delle Sezioni Unite

Premessa: non si contesta al legislatore il potere di determinare i casi e le modalità di esercizio della protezione internazionale o le condizioni di accesso degli stranieri al nostro Paese. Qui ed oggi si discute esclusivamente della retroattività o meno della radicale abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari decisa col decreto-legge n. 113 del 2018 e non del regime ordinario introdotto per le nuove domande di protezione.

1. Il decreto-legge n. 113 del 2018 non contiene una disciplina transitoria, né disposizioni dalle quali si possa desumere in modo chiaro ed incontrovertibile l'applicazione retroattiva della disciplina (sostanzialmente abrogatrice) con tale decreto introdotta anche ai casi già all'esame delle Commissioni territoriali o del giudice. Le due uniche disposizioni aventi carattere transitorio sono contenute nell'art. 1, commi 8 e 9, che riguardano: il comma 8 la procedura del rinnovo del

permesso umanitario già rilasciato secondo le vecchie norme: il comma 9 i casi nei quali la commissione territoriale si sia già pronunciata e non abbia accolto la domanda di protezione internazionale, riconoscendo invece la sussistenza dei gravi motivi di carattere umanitario: in questo ultimo caso viene rilasciato un permesso di soggiorno speciale. Neppure il successivo decreto-legge 14 giugno 2019 n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, c.d. decreto sicurezza-*bis*, ha preso posizione sul punto e non ha inserito una disposizione di interpretazione autentica, pur essendo perfettamente nota al legislatore la giurisprudenza nel frattempo formatasi sul punto. Le ordinanze interlocutorie oggi in esame, nell'assenza di disposizioni transitorie o di indicazioni esplicite nel senso della retroattività delle norme abrogatrici, vorrebbero inserire tale retroattività per via di interpretazione, il che sembra andare contro sia il chiaro disposto dell'art. 11 preleggi, sia contro i comuni criteri di eguaglianza e ragionevolezza.

2. Il diritto alla protezione umanitaria viene fatto rientrare, dalla consolidata giurisprudenza di legittimità, nel novero dei diritti fondamentali della persona umana: così SS.UU. ordinanza n. 19393 del 2009 e da ultimo, in senso del tutto conforme, SS.UU. ordinanza n. 30658 del 2018. Essa, secondo l'indirizzo prevalente, può essere considerata come una delle possibili esplicazioni del diritto all'asilo costituzionalmente protetto. Di conseguenza, il diritto alla protezione umanitaria che sia già entrato a far parte del corredo individuale dei diritti (per effetto della normativa vigente al momento in cui la persona di nazionalità straniera abbia formalizzato la domanda di protezione), non può essere eliminato sulla base di una normativa sopravvenuta **che – come nel caso in esame - non ha regolato il regime transitorio né ha preso posizione in ordine alla retroattività della nuova disciplina**. In questo contesto dovrebbe perciò applicarsi l'art. 11 delle disposizioni preliminari di attuazione al codice civile, con la conseguente irretroattività delle nuove disposizioni a situazioni già regolate dalla precedente disciplina e non ancora definite. Quello di irretroattività, pur non essendo costituzionalizzato, costituisce uno dei principi generali del sistema: una eventuale deroga allo stesso – specie in materia di diritti fondamentali – dovrebbe perciò essere chiara, espressa e ragionevole e non ricavata solo in via interpretativa.

3. Diversamente ragionando sorgerebbe un'evidente disparità di trattamento - in presenza di situazione analoghe ed in riferimento al medesimo arco temporale - tra coloro che si sono potuti giovare delle disposizioni più favorevoli, perché il relativo iter di accertamento si era già concluso al momento di entrata in vigore della nuova disciplina e coloro che, pur avendo presentato la domanda lo stesso giorno, non si possano giovare della vecchia e più favorevole disciplina solo a causa della mancata e pronta definizione della procedura amministrativa o giudiziaria. Un discrimine puramente casuale, legato a fattori del tutto imponderabili quali, ad esempio, la diversa organizzazione degli uffici giudiziari ed il diverso numero di domande che affluiscono presso gli

organismi amministrativi e giurisdizionali, mal si addice ad essere criterio regolatore della operatività dei diritti di matrice umanitaria - diritti che invece esigono una applicazione rigorosa in condizioni di certa interpretazione normativa e senza margini di opinabilità rimessi al caso delle situazioni contingenti e del tutto estranee alla situazione per la quale si invoca la tutela. Negando l'operatività del sistema preesistente a tutte le vicende umane sorte prima dell'entrata in vigore del decreto in oggetto, si darebbe vita ad una interpretazione non conforme alla Costituzione, con una palese violazione del principio di uguaglianza e di quello di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., che impone di trattare in modo uniforme situazioni con le medesime caratteristiche e che si svolgono nel medesimo arco temporale.

4. La Corte costituzionale nella recentissima sentenza n. 194 del 2019 (che ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate da cinque Regioni a statuto ordinario in riferimento anche all'avvenuta abrogazione del permesso umanitario) [punto 7.8 del Considerato in diritto] ha richiamato, quasi in prevenzione, l'attenzione dell'interprete, affermando che “l'effettiva portata dei nuovi permessi speciali [che hanno sostituito il sistema aperto del permesso umanitario: *nota di chi scrive*] potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale che andrà formandosi, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno. In proposito, è appena il caso di osservare che l'interpretazione e l'applicazione dei nuovi istituti, in sede sia amministrativa che giudiziale, sono necessariamente tenute al rigoroso rispetto della Costituzione e dei vincoli internazionali, nonostante l'avvenuta abrogazione dell'esplicito riferimento agli «obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» precedentemente contenuto nell'art. 5, comma 6, del t.u. Immigrazione”. Ed ancora: “La doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili. Diversamente questa Corte potrà essere adita in via incidentale, restando ovviamente impregiudicata, all'esito della presente pronuncia, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disposizione in esame”.

5. Il pericolo di una effettiva ed irragionevole disparità di trattamento è evidente proprio nel caso di cui al ricorso n. 14044/2017 RG, oggi all'esame delle SSUU: il sig. Reza Mustakim Miah ha ottenuto - ben prima della entrata in vigore del decreto-legge n. 113 del 2018 - una sentenza favorevole della Corte di appello di Firenze, che gli ha riconosciuto la protezione umanitaria. Il Ministero ha presentato il ricorso oggi in discussione, sostenendo tra l'altro - a seguito della entrata in vigore del decreto-legge n.113 del 290018 - l'intervenuta abrogazione della protezione umanitaria già concessa. In mancanza di una specifica disciplina transitoria, se si adottasse la tesi della

efficacia retroattiva della abrogazione della protezione umanitaria, il sig. Miah si vedrebbe negare un diritto, già riconosciuto dal giudice, senza neppure la possibilità di contraddire alla posizione del Ministero. Ciò sembra essere del tutto contrario, oltre che al principio di eguaglianze e ragionevolezza, anche alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in relazione all'art. 6 della Convenzione ed in particolare alle leggi con effetto retroattivo: tra le molte conformi si veda la sentenza nel caso De Rosa ed altri c. Italia, 11 dicembre 2012, che ha affermato:

“§ 47. La Corte ribadisce che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di disciplinare, in materia civile, diritti derivanti da leggi in vigore mediante nuove norme dalla portata retroattiva, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'articolo 6 ostano, fatti salvi motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis* sopra citata, § 49, serie A n. 301-B; *Zielinski e Pradal & Gonzalez e altri* sopra citata, § 57). La Corte rammenta inoltre che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (si vedano in particolare le sentenze *Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi* del 27 ottobre 1993, § 33, serie A n. 274, e *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis*, sopra citata, § 46).”

6. Poiché il giudice nazionale deve esplorare ogni possibile interpretazione di una norma in senso conforme alla Convenzione, si confida che le Sezioni Unite anche per questi casi seguiranno tale strada, non senza considerare che non potrebbe neppure parlarsi, a rigore, di disposizioni retroattive, quanto di una interpretazione nel senso della retroattività implicita di un effetto abrogativo.

7. Infine deve farsi riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea la quale, investita della decisione su un rinvio pregiudiziale (causa C-559/16) in materia di ricongiungimento familiare, con la sentenza del 12 aprile 2018, ben nota alle SSUU in quanto citata dalla sentenza della Sezione Prima n. 4890 del 2019, cui sul punto integralmente si rimanda.

Si chiede perciò alle SSU di voler rispondere alla prima questione dando continuità alla giurisprudenza di legittimità e dunque confermando che la disciplina contenuta nel decreto-legge n. 113 del 2018, nella parte in cui abolisce il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendolo con permessi di soggiorno “in casi speciali”, non abbia avuto effetto retroattivo rispetto ai casi nei quali, avendo le Commissioni rigettato la domanda del ricorrente, pendesse il relativo procedimento di impugnazione davanti alla autorità giudiziaria.

Sulla seconda questione posta alla attenzione delle Sezioni Unite

8. Le ordinanze che hanno dato luogo alla rimessione alla SSUU criticano la sentenza della Corte n. 4455 del 2018 sostenendo, in estrema sintesi, che il concetto di integrazione sociale da detta decisione affermato sarebbe eccessivamente vago, indefinito, fondato su basi ermeneutiche fragili: si tratterebbe insomma di un concetto affidato a valutazioni del tutto incerte.

9. Sia permessa sul punto una considerazione: la Corte di cassazione nel 2009, dando alla stampe la sua Rassegna di giurisprudenza per l'anno precedente, la intitolò “La Corte dei diritti”. L'allora Direttore del Massimario, nella sua introduzione, volle sottolineare che la Corte “dei diritti” era stata chiamata “ad elaborare modelli giurisprudenziali per la “giusta” soluzione delle questioni cruciali in materia di diritti fondamentali della persona e delle formazioni sociali, di diritto alla salute e al rispetto della dignità e della libertà di autodeterminazione nelle più importanti scelte personali, di diritto alla riservatezza, **di garanzia della protezione umanitaria e del divieto di discriminazione**, o in tema di tutela della personalità e dei diritti sociali dei lavoratori e delle condizioni di lavoro, pure nelle odierne, difficili, congiunture del mercato e dell'economia che esigono flessibilità nell'organizzazione aziendale e della produzione”. Mi piace ricordare questo passaggio perché ritengo che la Corte sia stata e resti davvero “la Corte dei diritti” quando ha adottato, nella possibile prospettazione di due diverse interpretazioni di un dato normativo incerto, oscuro o contraddittorio, la soluzione che appaia atta ad ampliare il diritto della persona, mai quella restrittiva o abrogatrice. Sono certo che anche questa volta la Corte saprà trovare la soluzione corretta ed al tempo stesso “giusta”.

10. Sottolineo, più specificatamente, che l'ordinamento, specie quando si riferisce a posizioni soggettive potenzialmente “deboli” e perciò bisognose di particolare tutela, adotta spesso (se non sempre) concetti che possono apparire e che inevitabilmente sono vaghi, affidati come sono alla sensibilità dell'interprete: primo fra tutti quello di “interesse del minore” che si è riempito di significato solamente grazie alla giurisprudenza, di merito e di legittimità; ma si pensi anche al concetto di “maltrattamenti in famiglia”, sino a non molti anni or sono legato quasi esclusivamente alle percosse ed alle lesioni personali, ora esteso (dalla giurisprudenza) anche a comportamenti psicologici oppressivi ed alle costrizioni comportamentali non violente. Si veda ad esempio Sez. 5, Sentenza n. 21133 del 25/03/2019, “Integra il delitto maltrattamenti in famiglia, oltre che l'esercizio reiterato di minacce e restrizioni della libertà di movimento di una donna componente del gruppo familiare, anche la sostanziale privazione della sua funzione genitoriale, realizzata mediante l'avocazione delle scelte economiche, organizzative ed educative relative ai figli minori e lo svilimento, ai loro occhi, della sua figura morale”. Si stenta a credere che il Manzini, nel suo Trattato, avrebbe ricondotto tale ipotesi al delitto di cui all'art. 572 codice penale, ma oggi così è

proprio in virtù di una interpretazione, in senso evolutivo, della norma.

11. Lo stesso ragionamento potrebbe farsi per altri concetti “vaghi”: “giusta causa”: “buona fede”; “correttezza”: e molti altri ancora: tutte espressioni riempite di significato dal lavoro del giudice, dalla fondamentale natura ermeneutica della nostra attività. Perché ciò non dovrebbe avvenire per il concetto di “sufficiente integrazione sociale” ? In buona sostanza si vuole dire che l'operazione ermeneutica della sentenza n. 4455 del 2018 appare pienamente condivisibile ed andrebbe perciò confermata dalle SSUU.

Si chiede perciò alle Sezioni Unite di voler rispondere al secondo quesito confermando il principio affermato dalla sentenza Sezione Prima, n. 4455 del 2018.

P.Q.M.

chiede che le Sezioni Unite rigettino i ricorsi del Ministero dell'interno.

Roma, 24 settembre 2019

Ignazio Patrone, sostituto