



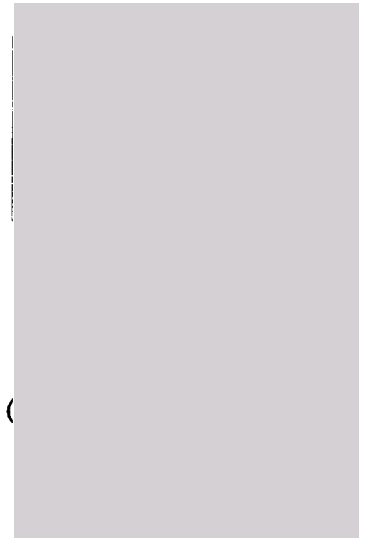
24413121

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:



Oggetto



ha pronunciato la seguente

SENTENZA



222
24

CV

RITENUTO IN FATTO

1. Il Ministero dell'Interno ha proposto ricorso, sulla scorta di un solo motivo, per la cassazione della sentenza n. 5168/2019 della Corte d'appello di Milano che, in parziale riforma dell'ordinanza resa il 13 aprile 2018 dal tribunale della stessa città, ha riconosciuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari ad Aitzaz Akram, cittadino pakistano richiedente tanto la protezione internazionale quanto, in subordine, quella umanitaria.

2. La corte d'appello, conformandosi alla valutazione già espressa dal tribunale, ha giudicato non credibile il racconto su cui si fondava la domanda di protezione internazionale del ricorrente - alla cui stregua il medesimo sarebbe stato oggetto di aggressioni da parte dei musulmani sunniti per avere frequentato per circa sei mesi la moschea sciita con l'intenzione di convertirsi alla fede ivi professata - ed ha conseguentemente escluso la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento tanto dello status di rifugiato quanto della protezione internazionale sussidiaria, richiamando altresì, a quest'ultimo riguardo, un rapporto E.A.S.O. del luglio 2016 che dava atto di una



positiva evoluzione della situazione socio-politica in Punjab e di una significativa riduzione del numero di attentati terroristici.

3. In riforma della pronuncia di primo grado, tuttavia, la corte d'appello ha riconosciuto ad [REDACTED] la protezione umanitaria, rilevando che il rimpatrio del medesimo nel Paese d'origine avrebbe comportato la perdita di «opportunità apprezzabili sotto un profilo etico-giuridico» (pag. 6, terzo capoverso, della sentenza), giacché l'appellante aveva «dimostrato di volersi inserire stabilmente nel tessuto socio-economico del Paese ospitante, cercando di formarsi professionalmente (vd. attestato A.N.F.O.S.) e reperendo occupazioni lavorative che, sebbene a tempo determinato (vd. contratto di assunzione e proroga), gli hanno consentito di far fronte alle esigenze del quotidiano e di affrontare la spesa per una sistemazione abitativa autonoma (vd. contratto di locazione)» (pag. 6, quarto capoverso, della sentenza).

4. La corte distrettuale ha pertanto concluso che, non essendo il Pakistan «idoneo a garantire apprezzabili prospettive di vita», il rimpatrio forzoso avrebbe cagionato al richiedente un «trauma emozionale tale da esporlo a contesti di estrema vulnerabilità» (pag. 6, quinto capoverso, della sentenza).

5. Con l'unico motivo di ricorso, riferito all'art. 360 n. 3 c.p.c., il Ministero dell'Interno denuncia la violazione e la falsa applicazione dell'art. 32 del d.lgs. n. 25/2008 e dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286/1998 - nel testo, applicabile *ratione temporis*, anteriore alle modifiche recate dal decreto legge 4.10.2018 n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1.12.2018, n. 132 - in cui la corte d'appello sarebbe incorsa riconoscendo al richiedente il diritto al permesso umanitario sulla base di presupposti non contemplati dalla disciplina della materia, quali l'inserimento sociale e lavorativo raggiunto in Italia e la possibilità di godere di prospettive di vita migliori qui che nel Paese di origine.

6. Parte ricorrente, richiamando le pronunce n. 4455/2018 della Prima Sezione e n. 29459/2019 delle Sezioni Unite di questa Corte, argomenta che la concessione della protezione umanitaria deve fondarsi su una valutazione comparativa tra il grado di integrazione raggiunto nel Paese ospitante e la situazione soggettiva e oggettiva del richiedente nel Paese d'origine, al fine di verificare se il rimpatrio possa comportare una privazione del nucleo ineliminabile dei diritti umani. La corte d'appello avrebbe invece considerato, isolatamente ed in astratto, il livello di integrazione socio-lavorativa del richiedente in Italia ed il generale rischio di un trauma emozionale in caso di rimpatrio, senza «accertare in concreto e puntualmente la situazione oggettiva e soggettiva dello specifico richiedente nel Paese di origine» (pag. 4, secondo capoverso, del ricorso).

7. [REDACTED] ha depositato controricorso.

8. Con ordinanza n. 28316/2020 la Sesta – 1° Sezione civile di questa Corte ha rimesso gli atti al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite, ai fini della decisione della questione di massima di particolare importanza avente ad oggetto la configurabilità del diritto alla protezione umanitaria, alla stregua del testo dell'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/1998 anteriore alle modifiche recate dal decreto legge 4.10.2018 n. 113, «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» (pagg. 11/12 dell'ordinanza di rimessione).

La causa è stata chiamata alla pubblica udienza delle Sezioni Unite del 25 maggio 2021, per la quale non sono state depositate memorie.

9. Il Procuratore Generale ha depositato requisitoria scritta, concludendo per il rigetto del ricorso.

CONSIDERATO IN DIRITTO

10. In via preliminare, è opportuno ricostruire il quadro normativo di riferimento.

11. La domanda di protezione dell'odierno ricorrente è stata presentata in data anteriore all'entrata in vigore del menzionato decreto legge n. 113/18, la cui disciplina, pertanto, non trova applicazione nella presente fattispecie; queste Sezioni Unite hanno infatti già chiarito, con la sentenza n. 29459/19, che la normativa introdotta con detto decreto legge, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina di cui all'art. 5, comma 6, del d. lgs. n. 286 del 1998 e disposizioni consequenziali, non trova applicazione in relazione a domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore (5 ottobre 2018) del medesimo decreto legge; tali domande vanno dunque scrutinate sulla base delle norme in vigore al momento della loro presentazione.

12. Alla domanda di protezione umanitaria avanzata dall'odierno ricorrente, d'altra parte, non si applica nemmeno la disciplina sulla protezione della vita privata e familiare del richiedente introdotta - mediante la sostituzione del comma 1.1 dell'articolo 19 del T.U. Imm. (decreto legislativo 25.7.1998 n. 286/98) - dall'articolo 1, comma 1, lettera "e", n. 1, del decreto legge 21.10.2020 n. 130, convertito con modificazioni con la legge n. 18.12.2020 n. 173; tale disciplina infatti, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del medesimo

decreto legge n. 130/2020, è applicabile retroattivamente solo ai procedimenti che alla data di entrata in vigore di detto decreto legge (22.10.2020) pendevano «avanti alle commissioni territoriali, al questore e alle sezioni specializzate dei tribunali»; non, quindi, ai procedimenti che, come il presente, al 22.10.20 pendevano davanti alla Corte di cassazione.

13. Le norme regolatrici della fattispecie sono dunque:

- l'art. 5, comma 6, T.U. Imm., nel testo anteriore alle modifiche recate dal d.l. 113/18, che recita: «Il 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. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione»;
- l'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 25.1.2008 n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), nel testo anteriore alle modifiche recate dal d.l. 113/18, che recita: «Nei 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».

14. E' altresì opportuno considerare anche, ai fini dell'inquadramento normativo della fattispecie, la disciplina del divieto di espulsione e di respingimento di categorie vulnerabili dettata dalle seguenti disposizioni:

- l'art. 19, comma 1, T.U. Imm., nel testo anteriore alle modifiche recate dal d.l. 113/18, che recita: «In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione»;
- l'art. 19, comma 1.1, T.U. Imm., nel testo anteriore alle modifiche recate dal d.l. 113/18; che recita: «Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani».
- l'art. 11, comma 1, lett. "c" ter, del D.P.R. 31.8.1999 n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), nel testo anteriore alle modifiche recate dal d.l. 113/18, che recita: «Il permesso di soggiorno è rilasciato, quando ne ricorrono i presupposti, per i motivi e la durata indicati nel visto d'ingresso o dal testo unico, ovvero per uno dei seguenti altri motivi: c-ter) per motivi umanitari, nei casi di cui agli articoli 5, comma 6 e 19, comma 1, del testo unico, previo parere delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale»;
- l'art. 28, lett. "d", del suddetto D.P.R. n. 394/1999, nel testo anteriore alle modifiche recate dal d.l. 113/18, che recita: «Quando la

legge dispone il divieto di espulsione, il questore rilascia il permesso di soggiorno: d) per motivi umanitari, negli altri casi, salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga contro le persecuzioni di cui all'articolo 19, comma 1, del testo unico.

15. Le suddette disposizioni attribuiscono alla protezione umanitaria una configurazione distinta ed autonoma rispetto alle due forme di protezione maggiore (il rifugio e la protezione sussidiaria). Va peraltro sottolineato che la protezione umanitaria è una protezione nazionale, complementare rispetto alla protezione cd. internazionale, in quanto essa non è regolata dal diritto dell'Unione europea, che si limita a contemplarla e rinvia alla legislazione degli Stati membri, i quali la possono discrezionalmente riconoscere. La Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16.12.2008, all'art. 6, par. 4, prevede infatti che gli Stati possano rilasciare in qualsiasi momento, «per motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura», un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno è irregolare. L'articolo 3 della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.12.2011 (c.d. direttiva "qualifiche") consente l'introduzione o il mantenimento in vigore di disposizioni più favorevoli in ordine ai presupposti sostanziali della protezione internazionale, purché non incompatibili con la direttiva medesima. Anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha sottolineato come gli Stati membri possano concedere forme di protezione umanitaria e caritatevole diverse e ulteriori rispetto a quelle riconosciute dalla normativa europea, purché non modifichino i presupposti e l'ambito di applicazione della disciplina derivata dell'Unione; si veda, in proposito, CGUE 9.11.2010, *Germania c. B. e D.*, C-57/09, C-101/09, nei cui paragrafi 116 e 117 si legge: «Va tuttavia rilevato che risulta

dall'art 2, lett. g), in fine, della direttiva (Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29.4.2004, *n.d.r.*) che essa non osta a che una persona chieda di essere protetta nell'ambito di un "diverso tipo di protezione" che non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva stessa. La direttiva, al pari della Convenzione di Ginevra, muove dal principio che gli Stati membri di accoglienza possono accordare, in conformità del loro diritto nazionale, una protezione nazionale accompagnata da diritti che consentano alle persone escluse dallo status di rifugiato ai sensi dell'art. 12, n. 2, della direttiva di soggiornare nel territorio dello Stato membro considerato». In sostanza, come queste Sezioni Unite hanno già evidenziato nella sentenza n. 29459/2019: «è il diritto unionale a delineare l'*actio finium regundorum* tra le protezioni maggiori e quella umanitaria prevista dal diritto nazionale» (§ 9).

16. La disciplina della protezione umanitaria antecedente al decreto legge n. 113/2018, nell'interpretazione offertane dalla giurisprudenza di questa Corte, qualifica dunque tale forma di protezione come un "catalogo aperto", legato a ragioni non necessariamente fondate sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o per l'incolumità psicofisica secondo la declinazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 251 del 2007. Le situazioni c.d. vulnerabili, da proteggere alla luce degli obblighi costituzionali ed internazionali gravanti sullo Stato italiano, possono quindi derivare da cause non normativamente tipizzate e non necessariamente riconducibili ad un *minus* rispetto alle situazioni per le quali l'ordinamento appresta le misure tipiche dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria (cfr., tra le tante, Cass. n. 23604/2017, Cass. n. 28990/2018). Il diritto al permesso di soggiorno umanitario è stato quindi considerato, al pari delle forme di protezione maggiore, rispetto alle quali risulta complementare, manifestazione attuativa del diritto di asilo di cui all'art. 10, comma 3, Cost. (cfr. Cass. n. 30658/2018).

17. Nell'ambito di questa prospettiva ermeneutica, uno specifico ruolo è stato assegnato, con la sentenza della Prima Sezione di questa Corte n. 4455/18, alla valutazione comparativa della situazione del richiedente che abbia realizzato un grado adeguato di integrazione sociale in Italia con la situazione soggettiva ed oggettiva in cui il medesimo si troverebbe rientrando nel Paese d'origine, al fine di 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, in correlazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel Paese d'accoglienza».

18. Il principio della rilevanza, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, della valutazione comparativa tra la situazione che, in caso di rimpatrio, il richiedente lascerebbe in Italia e quella che il medesimo troverebbe nel Paese di origine, è stato condiviso da queste Sezioni Unite, che, con la già menzionata sentenza n. 29459/2019, hanno affermato 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 di origine, in raffronto alla situazione d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza, senza che abbia rilievo l'esame del livello di integrazione raggiunto in Italia, isolatamente ed astrattamente considerato».

19. Detto principio è stato quindi uniformemente seguito dalla successiva giurisprudenza di legittimità, ancorché non sempre, nelle pronunce di questa Corte, esso sia stato declinato in termini del tutto sovrapponibili. In particolare, in taluni precedenti l'integrazione socio-lavorativa del richiedente, per se risultante di grado elevato, non è stata ritenuta sufficiente all'accoglimento del ricorso in difetto del requisito di vulnerabilità nel Paese d'origine (cfr. tra le altre Cass. n.

17072/2018; Cass. n. 11110/2019). Altre pronunce, per contro, hanno introdotto il principio della "comparazione attenuata", alla cui stregua «quanto più risulti accertata in giudizio (con valutazione di merito incensurabile in sede di legittimità se scevra da vizi logico-giuridici che ne inficino la motivazione conducendola al di sotto del minimo costituzionale richiesto dalle stesse sezioni unite con la sentenza 8053/2014) una situazione di particolare o eccezionale vulnerabilità, tanto più è consentito al giudice di valutare con minor rigore il *secundum comparationis*, costituito dalla situazione oggettiva del paese di rimpatrio, onde la conseguente attenuazione dei criteri - predicati, si ripete, con esclusivo riferimento alla comparazione del livello di integrazione raggiunto in Italia - rappresentati "dalla privazione della titolarità dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile e costitutivo della dignità personale"» (così Cass. n. 1104/2020, Cass. n. 20894/2020).

20. L'ordinanza di rimessione prospetta una lettura del sistema che sviluppa fino alle estreme conseguenze le implicazioni concettuali del principio di "comparazione attenuata" e propone di superare del tutto la necessità, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, di una qualsivoglia comparazione tra la condizione dello straniero in Italia e la condizione in cui lo straniero si troverebbe tornando nel proprio Paese di origine. Secondo il Collegio remittente, infatti, la vulnerabilità - quale fatto costitutivo del diritto alla protezione umanitaria - sarebbe ravvisabile nella «compromissione del diritto alla vita privata e/o familiare ex art. 8 CEDU» derivante dallo sradicamento dello straniero che dimostri di essersi qui radicato alla stregua di «decisivi indici di stabilità lavorativa e relazionale». In estrema sintesi, dunque, secondo questa ipotesi interpretativa, la vulnerabilità meritevole di protezione - e, quindi, integrativa del fatto costitutivo del diritto al soggiorno per motivi umanitari - si risolverebbe interamente nella perdita di ciò che

lo straniero sarebbe costretto a lasciare in Italia, a nulla rilevando ciò che egli troverebbe nel suo Paese di origine.

21. Detta proposta ricostruttiva viene argomentata nell'ordinanza di rimessione, da un lato, sulla base delle ricadute sistematiche dei *nova* recati dal citato decreto legge n. 130 del 2020 - con particolare riferimento alla previsione, introdotta mediante la modifica del testo del comma 1.1. dell'articolo 19 T.U. Imm., del rilascio di un permesso di soggiorno per "protezione speciale" nell'ipotesi in cui l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale possa comportare la violazione del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, salvo ragioni di sicurezza nazionale o di ordine e sicurezza pubblica; d'altro lato, sulla base della centralità ormai assunta dall'art. 8 CEDU sia nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che in quella della Corte EDU.

22. Queste Sezioni Unite sono dunque chiamate a stabilire se il criterio della comparazione tra la condizione dello straniero in Italia e la condizione in cui lo straniero si troverebbe tornando nel proprio Paese di origine, sul quale si è fino ad ora fondato il giudizio di riconoscimento della tutela umanitaria, possa ritenersi ancora attuale, alla luce delle ricadute sistematiche del decreto legge n. 130 del 2020 e dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte EDU sull'art. 8 CEDU.

23. Il Collegio ritiene che la risposta a tale quesito debba essere affermativa, salve le precisazioni che verranno *infra* sviluppate nei paragrafi 36 e segg. Va infatti sottolineato che se, come chiarito nel precedente paragrafo 12, la disciplina introdotta dal decreto legge n. 130/2020 non trova applicazione nella presente fattispecie, qualunque argomentazione fondata su tale disciplina - quand'anche centrata sulle implicazioni sistematiche (invece che sui diretti effetti dispositivi) della stessa - finirebbe con il porsi in contrasto con il chiaro tenore letterale dell'articolo 15 del decreto legge n. 130/2020,

che espressamente individua i procedimenti nei quali la disciplina dettata dallo stesso decreto trova applicazione (quelli «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») e, così, specularmente esclude la possibilità di applicare tale disciplina ai fini della decisione dei procedimenti, tra cui il presente, che alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 130/2020 pendevano davanti alla Corte di cassazione.

24. Non è possibile, in sostanza, ricostruire la disciplina applicabile ad una determinata fattispecie sulla base di disposizioni che a tale fattispecie risultino *ratione temporis* inapplicabili.

25. Se, infatti, tra i canoni che orientano l'interpretazione della legge deve annoverarsi anche quello dell'interpretazione storico-evolutiva, che si aggiunge ai canoni letterale, teleologico e sistematico e, nutrendosi anche del diritto positivo successivo alla disciplina regolatrice della fattispecie, getta sulla stessa una luce retrospettiva capace di disvelarne significati e orientamenti anche differenti da quelli precedentemente individuati, va qui tuttavia ribadito il principio, che queste Sezioni Unite hanno più volte enunciato, che l'interpretazione giurisprudenziale non può che limitarsi a portare alla luce un significato precettivo (un comando, un divieto, un permesso) che è già interamente contenuto nel significante (l'insieme delle parole che compongono una disposizione, il carapace linguistico della norma) e che il giudice deve solo scoprire. L'attività interpretativa, quindi, non può superare i limiti di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, ossia del significante testuale della disposizione che ha posto, previamente, il legislatore e dai cui plurimi significati possibili (e non oltre) muove necessariamente la dinamica dell'inveramento della norma nella concretezza dell'ordinamento ad opera della giurisprudenza.

26. Proprio detti limiti, in definitiva, segnano la distinzione dei piani sui quali operano, rispettivamente, il legislatore e il giudice, cosicché il "precedente" giurisprudenziale, pur se proveniente dalla Corte della nomofilachia (e, dunque, integrativo del parametro legale: art. 360 bis, n. 1, c.p.c.), non ha lo stesso livello di cogenza che esprime, per statuto, la fonte legale (cfr. anche Corte cost., sent. n. 230 del 2012), alla quale (soltanto) il giudice è soggetto (art. 101, secondo comma, Cost.). E' in tal senso, pertanto, che la funzione assolta dalla giurisprudenza è di natura "dichiarativa", giacché riferita ad una preesistente disposizione di legge, della quale è volta a riconoscere l'esistenza e l'effettiva portata, con esclusione di qualunque efficacia direttamente creativa; si veda, in termini, SS.UU. n. 15144/2011, dove si legge che «Nel quadro degli equilibri costituzionali (ispirati al principio classico della divisione dei poteri) i giudici (estranei al circuito di produzione delle norme giuridiche) sono appunto (per disposto dell'art. 101, comma 2, Cost.), "soggetti alla legge". Il che realizza l'unico collegamento possibile, in uno Stato di diritto, tra il giudice, non elettivo né politicamente responsabile, e la sovranità popolare, di cui la legge, opera di parlamentari eletti dal popolo e politicamente responsabili, è l'espressione prima»; conformi, nella giurisprudenza successiva, SS.UU. n. 27341/2014; SS.UU. n. 25767/2015; SS.UU. n. 16957/2018.

27. In questo quadro concettuale deve allora affermarsi - sviluppando quanto queste stesse Sezioni Unite hanno di recente sottolineato nella sentenza n. 2061/2021, in tema di ricorso al procedimento analogico - che, al fine di poter operare l'interpretazione di una disposizione sulla base di considerazioni di carattere sistematico riferite ad altre disposizioni, è necessario che anche queste ultime risultino applicabili alla fattispecie *ratione temporis*; diversamente, infatti, il giudice finirebbe con l'interferire «sul terreno della vigenza della legge che è connessa alla sua entrata

in vigore come dalla stessa predeterminata con regole generali (artt. 10, 11, 14 e 15 disp. sulla legge in generale) o specifiche vincolanti per l'interprete» (così SS.UU., n. 4135/2019).

28. Per quanto poi riguarda l'interpretazione più specificamente storico-evolutiva, che, come sottolineato nel precedente paragrafo 25, si alimenta fisiologicamente anche del diritto positivo successivo alla disciplina regolatrice della fattispecie, va qui ribadito il principio, pure affermato da queste Sezioni Unite nella sentenza n. 12476/2020, che la possibilità di rinvenire nel diritto sopravvenuto non direttamente applicabile alla fattispecie indicazioni ermeneutiche spendibili ai fini dell'interpretazione della disciplina previgente presuppone che tra le disposizioni sopravvenute e quelle da interpretare sia ravvisabile, nello specifico segmento, un ambito di continuità. E' quindi necessario verificare in che misura tale presupposto sia rinvenibile nella relazione tra la disciplina della protezione umanitaria antecedente al decreto legge n. 113/2018 e quella attualmente vigente a seguito dell'emanazione del decreto legge n. 130/2020.

29. Tale ultimo decreto legge è intervenuto, per un verso, sul testo dell'art. 5, comma 6, T.U. Imm., reintroducendo la clausola di salvaguardia del rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato che era stata rimossa dal d.l. n. 113/2018; per altro verso, sul testo dell'art. 19 T.U. Imm., includendo tra le ipotesi di divieto di respingimento od espulsione di cui al comma 1.1. anche quella in cui «ricorrono gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6», nonché quella in cui «esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal 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, firmata a Ginevra il 28

luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»; altresì disponendo che «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».

30. Con la reintroduzione, nell'art. 5 T.U. Imm., della clausola di salvaguardia del rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato il decreto legge n. 130/2020 ha rinforzato l'attuazione del diritto costituzionale di asilo di cui all'art. 10, comma 3, Cost.; posto che gli obblighi costituzionali o internazionali gravanti sullo Stato sono ovviamente cogenti a prescindere dal loro richiamo nel decreto legge *de quo*, a tale richiamo non può attribuirsi altro senso, se non lo si voglia degradare a mero orpello retorico, che quello di segnalare la possibilità di situazioni nelle quali detti obblighi non risultino compiutamente soddisfatti dalle previsioni normative relative alle protezioni maggiori ed alle protezioni speciali introdotte dal decreto legge n. 113/2018 e incrementate dallo stesso decreto legge n. 130/2020.

31. Con l'inserimento, nell'art. 19, comma 1.1., T.U. Imm., del divieto di respingimento od espulsione nei casi in cui l'allontanamento dal territorio nazionale possa comportare una violazione del diritto dello straniero al rispetto della vita privata e familiare, il decreto legge n. 130/2020 ha inoltre ancorato il divieto di respingimento od espulsione non più soltanto all'art. 3, ma anche all'art. 8, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, declinando la disposizione di detto articolo 8 in termini di tutela del "radicamento" del migrante nel territorio nazionale e qualificando tale radicamento come limite del potere statale di allontanamento dal territorio nazionale,

superabile esclusivamente per ragioni, come si è visto, «di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute».

32. Il segno complessivo di entrambi i suddetti interventi operati dal decreto legge n. 130/2020 nel tessuto normativo del Testo Unico Immigrazione si pone in sostanziale continuità con gli approdi raggiunti da queste Sezioni Unite con la sentenza n. 29459/2019, sui quali v. *infra*, paragrafo 39. Tuttavia la discontinuità tra l'impostazione strutturale del sistema della protezione umanitaria antecedente al decreto legge n. 113/2018 e la disciplina della protezione speciale da quest'ultimo dettata - pur se in larga parte, a propria volta, modificata in senso evolutivo dal Legislatore del 2020 - non permette di ravvisare, nella specifica materia in esame, un *continuum* normativo così marcato da consentire di trarre dal diritto sopravvenuto, non direttamente applicabile, indicazioni ermeneutiche spendibili ai fini dell'interpretazione della disciplina previgente.

33. Se infatti va condiviso il rilievo, avanzato da taluni commentatori, che il decreto legge n. 130/2020 ha in sostanza teso a realizzare un effetto "ponte", di tendenziale continuità di tutela tra la disciplina della tutela complementare per casi speciali dal medesimo recata e la disciplina della tutela complementare umanitaria antecedente al decreto legge n. 113/2018, saldando l'applicabilità retroattiva della prima, fissata dal primo comma dell'articolo 15 per i procedimenti già pendenti in sede amministrativa o davanti alle sezioni specializzate dei tribunali (esclusi quelli riassunti in sede di rinvio dalla Cassazione), con l'applicabilità ultrattiva della seconda, sancita da SS.UU. n. 29459/2019 per i procedimenti generati da domande di protezione avanzate prima dell'entrata in vigore di tale decreto legge, va tuttavia evidenziato che tale rilievo concerne gli effetti pratici che, in molti casi, possono risultare (parzialmente) sovrapponibili tra i meccanismi di tutela conseguenti al

riconoscimento della protezione umanitaria e quelli conseguenti al riconoscimento delle protezioni speciali; ma non consente di trascurare la differenze strutturali tra le discipline della protezione complementare che, con sequenza non lineare, si sono succedute nel tempo.

34. Non può quindi ritenersi, in definitiva, che la lettura dell'istituto della protezione umanitaria offerta da queste Sezioni Unite nel 2019, con la sentenza n. 29459/2019 abbia perso attualità, e vada rivisitata, alla stregua di una interpretazione storico-evolutiva basata sulla disciplina recata dal decreto legge n. 130/2020.

35. Il Collegio ritiene quindi di dover dare continuità al principio espresso da queste Sezioni Unite nella sentenza n. 29459/2019, là dove essa afferma, nel paragrafo 10.2, che «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 inidonea al riconoscimento della protezione umanitaria».

36. E' peraltro necessario, in considerazione delle oscillazioni interpretative registratesi nella giurisprudenza di questa Corte dopo la suddetta pronuncia delle Sezioni Unite, definire più precisamente i contorni della comparazione che il giudice è chiamato a compiere, davanti ad una domanda di permesso di soggiorno per motivi umanitari, tra la situazione che il richiedente lascerebbe in Italia e quella che egli troverebbe nel suo Paese di origine.

37. Il criterio della comparazione si è affacciato nella giurisprudenza di questa Corte, come accennato nel precedente paragrafo 17, con la sentenza n. 4455 del 2018, che a fronte di indirizzi interpretativi che tendevano ad escludere la rilevanza della presenza, nel Paese di origine, di condizioni di grave miseria o di violenza diffusa (che non fosse, quest'ultima, così grave da giustificare la protezione sussidiaria), ha riconosciuto una ragione di protezione umanitaria anche nella deprivatione di diritti fondamentali connessa alla condizione che il richiedente subirebbe rientrando nel Paese di origine e abbandonando ciò che era riuscito a costruirsi in Italia. La necessità di una comparazione discende cioè, nella prospettiva della sentenza n. 4455/2018, dal rilievo che «i seri motivi di carattere umanitario possono positivamente riscontrarsi nel caso in cui, all'esito di tale giudizio comparativo, risulti un'effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa (art. 2 Cost.)» (§ 6).

38. E' dunque evidente come tale criterio già implicitamente valorizzasse, nella medesima prospettiva successivamente recepita dal decreto legge n. 130/2020, il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU, quale prerequisite di una "vita dignitosa"; diritto, va aggiunto, che inscindibilmente è connesso alla dignità della persona, riconosciuto nell'articolo 3 Cost., ed al diritto di svolgere la propria personalità nelle formazioni sociali, riconosciuto nell'articolo 2 Cost..

39. Le stesse Sezioni Unite, con la sentenza n. 29459/2019, hanno poi messo in luce il collegamento tra la tutela umanitaria e i diritti fondamentali riconosciuti alla persona umana dalla Costituzione e dalle Carte internazionali: «Quanto ai presupposti utili a ottenere la protezione umanitaria, non si può trascurare la necessità di collegare la norma che la prevede ai diritti fondamentali che l'alimentano. Gli



interessi protetti non possono restare ingabbiati in regole rigide e parametri severi, che ne limitino le possibilità di adeguamento, mobile ed elastico, ai valori costituzionali e sovranazionali; sicché, ha puntualizzato questa Corte, l'apertura e la residualità della tutela non consentono tipizzazioni (tra varie, Cass. 15 maggio 2019, nn. 13079 e 13096). Le basi normative non sono, allora, affatto fragili, ma a compasso largo: 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» (§ 10).

40. Nella prospettiva delineata da queste Sezioni Unite nel 2019 il *focus* della comparazione va dunque centrato proprio sul rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo quali definiti nelle Carte sovranazionali e nella Costituzione italiana.

41. Viene dunque in primo luogo in rilievo il disposto dell'articolo 8 CEDU, evidentemente centrale per valutare il profilo di vulnerabilità legato alla comparazione tra il contesto economico, lavorativo e relazionale che il richiedente troverebbe rientrando nel paese di origine e la condizione di integrazione dal medesimo raggiunta in Italia nel tempo necessario al compimento dell'esame della sua domanda di protezione in sede amministrativa e giudiziaria. Al riguardo va allora rimarcato come l'articolo 8 CEDU consideri, e dunque tuteli, separatamente la vita privata e la vita familiare, come ha chiarito la Corte EDU nella sentenza 14 febbraio 2019 *Narijs c. Italia*, là dove si afferma che «si deve accettare che tutti i rapporti sociali tra gli immigrati stabilmente insediati e la comunità nella quale vivono facciano 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 si traduce in una violazione del suo diritto al rispetto della sua vita privata». La protezione offerta dall'articolo 8 CEDU concerne, dunque,



l'intera rete di relazioni che il richiedente si è costruito in Italia; relazioni familiari, ma anche affettive e sociali (si pensi alle esperienze di carattere associativo che il richiedente abbia coltivato) e, naturalmente, relazioni lavorative e, più genericamente, economiche (si pensi ai rapporti di locazione immobiliare), le quali pure concorrono a comporre la "vita privata" di una persona, rendendola irripetibile, nella molteplicità dei suoi aspetti, «sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità».

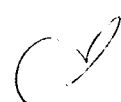
42. Ed è proprio la citazione dell'articolo 2 della Costituzione con cui si chiude il paragrafo che precede ad introdurre la necessaria considerazione della dimensione costituzionale nazionale del diritto alla protezione umanitaria, funzionale ad illuminare il senso della valutazione comparativa da svolgere ai fini del riconoscimento del diritto al soggiorno per motivi umanitari. La Corte costituzionale ha infatti chiarito - nella sentenza n. 202/2013, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, co. 5 del T.U. Imm., nella parte in cui esso prevedeva che la valutazione discrezionale ivi contenuta, di tutela rafforzata dello straniero, si applicasse solo allo straniero che aveva «esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» o al «familiare ricongiunto», e non anche allo straniero avente «legami familiari nel territorio dello Stato» - che la «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 (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)». In detta sentenza la Corte costituzionale non si è limitata ad evocare il parametro interposto dell'art. 8 CEDU, ma ha richiamato anche, e prima, i parametri costituzionali interni dettati dagli artt. 2,3, 29, 30 e 31 Cost., sottolineando come «nell'ambito



delle relazioni interpersonali, infatti, ogni decisione che colpisce uno dei soggetti finisce per ripercuotersi anche sugli altri componenti della famiglia e il distacco dal nucleo familiare, specie in presenza di figli minori, è decisione troppo grave perché sia rimessa in forma generalizzata e automatica a presunzioni di pericolosità assolute, stabilite con legge, e ad automatismi procedurali, senza lasciare spazio ad un circostanziato esame della situazione particolare dello straniero interessato e dei suoi familiari» (§ 4.4.)

43. E' proprio sul disposto degli articoli 2 e 3 della Costituzione, là dove quest'ultima tutela la persona «nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» e predica la «pari dignità sociale» di ogni persona (anche straniera, come chiarito dalla Corte costituzionale fin dagli anni '60, cfr., fra le tante, C. cost. n. 120/1967), che trova il proprio fondamento più profondo l'istituto della protezione umanitaria; ed è alla luce di tali disposizioni costituzionali che va individuato il senso e la tecnica della comparazione da effettuare tra ciò che il richiedente lascia in Italia e ciò che egli troverà nel suo Paese di origine, dovendo cioè valutarsi, nel giudizio sulla vulnerabilità, non solo il rischio di danni futuri - legati alle condizioni oggettive e soggettive che il migrante (ri)troverà nel Paese di origine - ma anche il rischio di un danno attuale da perdita di relazioni affettive, di professionalità maturate, di osmosi culturale riuscita.

44. Merita dunque condivisione l'orientamento giurisprudenziale alla cui stregua, ai fini del riconoscimento del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, deve instaurarsi una relazione di proporzionalità inversa tra fatti giuridicamente rilevanti, che impone un peculiare bilanciamento tra la condizione soggettiva del richiedente asilo e la situazione oggettiva del Paese di eventuale rimpatrio. Tale principio, enunciato in Cass. 1104/2020 con specifico riferimento alla relazione tra la peculiare condizione di vulnerabilità conseguente alle violenze subite da una richiedente e le presumibili



condizioni di vita che attendevano la stessa nel Paese di origine («quanto più intensa è la vulnerabilità accertata in giudizio, tanto più è consentito al giudice di valutare con minor rigore il *secundum comparationis*»), è sussumibile in termini generali quale paradigma del modello di comparazione, c.d. attenuata, da svolgere per verificare la sussistenza dei presupposti della protezione umanitaria.

45. Fermo restando, quindi, che l'accertamento del diritto alla protezione umanitaria postula sempre, proprio per l'atipicità dei relativi fatti costitutivi, l'esigenza di procedere a valutazioni soggettive ed individuali, da svolgere caso per caso, deve dunque confermarsi il principio, già enunciato in SS.UU. n. 29459/2019, che, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, occorre operare una valutazione comparativa della situazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al Paese di origine, in raffronto alla situazione d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza, senza che abbia rilievo l'esame del livello di integrazione raggiunto in Italia, isolatamente ed astrattamente considerato; con la precisazione, tuttavia, che tale valutazione comparativa dovrà essere svolta attribuendo alle condizioni soggettive e oggettive del richiedente nel Paese di origine un peso tanto minore quanto maggiore risulti il grado di integrazione che il richiedente dimostri di aver raggiunto nel tessuto sociale italiano.

46. In sostanza, in presenza di situazioni di deprivazione dei diritti fondamentali nel Paese di origine, quali la mancanza delle condizioni minime per poter soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, ossia quelli strettamente connessi al sostentamento ed al raggiungimento dei livelli minimi per un'esistenza dignitosa - situazioni, non pare superfluo precisare, per la cui dimostrazione processuale opera, secondo i condivisi approdi della giurisprudenza di questa Corte, il principio di cooperazione istruttoria (cfr., nuovamente, Cass. 4455/2018, nonché, da ultimo,

Cass. 10/2021 e Cass. 7778/2021) - il grado di integrazione del richiedente in Italia assume una rilevanza proporzionalmente minore e, in situazioni di particolare gravità - quali la seria esposizione alla lesione dei diritti fondamentali alla vita o alla salute, conseguente, ad esempio, a eventi calamitosi o a crisi geopolitiche che abbiano generato situazioni di radicale mancanza di generi di prima necessità - può anche non assumere alcuna rilevanza. Va infatti sottolineato che l'integrazione sociale non costituisce una *condicio sine qua non* della protezione umanitaria, bensì uno dei possibili fatti costitutivi del diritto a tale protezione, da valutare, quando sussista, in comparazione con la situazione oggettiva e soggettiva che il richiedente ritroverebbe tornando nel suo Paese di origine, anche - con riguardo alla situazione soggettiva - sotto il profilo della permanente sussistenza di una rete di relazioni affettive e sociali.

47. Per contro, in presenza di un livello elevato d'integrazione effettiva nel nostro Paese - desumibile da indici socialmente rilevanti quali la titolarità di un rapporto di lavoro (pur se a tempo determinato, costituendo tale forma di rapporto di lavoro quella più diffusa, in questo momento storico, di accesso al mercato del lavoro), la titolarità di un rapporto locatizio, la presenza di figli che frequentino asili o scuole, la partecipazione ad attività associative radicate nel territorio di insediamento - saranno le condizioni oggettive e soggettive nel Paese di origine ad assumere una rilevanza proporzionalmente minore.

48. Deve quindi conclusivamente risolversi la questione di massima di particolare importanza sollevata dalla Sezione remittente enunciando il seguente principio di diritto:

In base alla normativa del T.U. Imm. anteriore alle modifiche introdotte dal d.l. 113 del 2018, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, occorre operare una valutazione comparativa della situazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento

al Paese di origine, in raffronto alla situazione d'integrazione raggiunta in Italia. Tale valutazione comparativa dovrà essere svolta attribuendo alla condizione soggettiva e oggettiva del richiedente nel Paese di origine un peso tanto minore quanto maggiore risulti il grado di integrazione che il richiedente dimostri di aver raggiunto nel tessuto sociale italiano. Situazioni di deprivazione dei diritti umani di particolare gravità nel Paese di origine possono fondare il diritto del richiedente alla protezione umanitaria anche in assenza di un apprezzabile livello di integrazione del medesimo in Italia. Per contro, quando si accerti che tale livello sia stato raggiunto, se il ritorno in Paesi d'origine rende probabile un significativo scadimento delle condizioni di vita privata e/o familiare sì da recare un *vulnus* al diritto riconosciuto dall'art. 8 della Convenzione EDU, sussiste un serio motivo di carattere umanitario, ai sensi dell'art. 5 T.U. cit., per riconoscere il permesso di soggiorno.

49. Applicando il suddetto principio nella fattispecie dedotta in giudizio, il ricorso del Ministero dell'Interno va giudicato infondato. La Corte di appello di Milano infatti, contrariamente all'assunto della difesa erariale, ha operato la necessaria valutazione comparativa tra il livello di integrazione raggiunto in Italia dal richiedente (ritenendolo provato sulla base dei documenti da costui prodotti: un attestato di formazione professionale rilasciato dall' A.N.F.O.S., un contratto di lavoro a tempo determinato, con proroga, un contratto di locazione abitativa) e la situazione in cui il medesimo si sarebbe venuto a trovare in Pakistan, operando una valutazione di fatto - incensurabile in sede di legittimità se non nei ristretti limiti oggi consentiti a seguito della modifica dell'art. 360, n. 5, ad opera del d.l. 83/12, convertito nella legge 134/12 - alla cui stregua, essendo il Pakistan un Paese non «idoneo a garantire apprezzabili prospettive di vita», il rimpatrio forzoso avrebbe cagionato al richiedente un «trauma emozionale tale da esporlo a contesti di estrema vulnerabilità».



50. Il ricorso è rigettato.

51. Nella intervenuta ammissione del controricorrente al beneficio del patrocinio a spese dello Stato in un giudizio in cui è parte soccombente un'Amministrazione statale, non vi è luogo alla regolazione delle spese, per il principio secondo il quale, qualora la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia vittoriosa in una controversia civile proposta contro un'Amministrazione statale, l'onorario e le spese spettanti al difensore vanno liquidati ai sensi dell'art. 82 del D.P.R. n. 115 del 2002, ovvero con istanza rivolta al giudice del procedimento (più precisamente, ai sensi dell'articolo 83, comma 3, dello stesso D.P.R., al giudice che ha pronunciato la sentenza passata in giudicato, qui la Corte di appello di Milano, cfr. Cass. n. 11677/2020); l'art. 133 del medesimo D.P.R., a norma del quale la condanna alle spese della parte soccombente non ammessa al patrocinio va disposta in favore dello Stato, non può, infatti, riferirsi a detta ipotesi (Cass. n. 18583/2012; Cass. n. 22882/2018; Cass. n. 30876/2018; Cass. 19299/2021).

52. Non sussistono i presupposti per l'applicazione del doppio contributo, essendo quella soccombente un'Amministrazione dello Stato (Cass. n. 5955/2014).

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili del 25 maggio 2021

IL CONSIGLIERE ESTENSORE



DEPOSITATO
IL 09 SET 2021



Il Funzionario Giudiziario



IL PRESIDENTE



Il Funzionario Giudiziario

