

20 127/21

ORIGINALE



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI
CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Oggetto: *libertà religiosa*

IMMIGRAZIONE

R.G.N. 31073/2019

Cron. *20127*

Rep.

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati: Ud. 09/02/2021

Dott. GIACOMO TRAVAGLINO - Presidente - PU

Dott. ANTONELLA DI FLORIO - Rel. Consigliere

Dott. ENZO VINCENTI - Consigliere -

Dott. MARCO ROSSETTI - Consigliere -

Dott. MARCO RESE'UTRI - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Il ricorso 31073-2019 proposto da:

~~XXXXXXXXXX~~, elettivamente domiciliato in

ROMA, ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX~~, presso lo studio

dell'avvocato ANTONELLA CONSOLO, che lo

rappresenta e difende;

- *ricorrente* -

2021

504

contro

Copia comunicata ai soli fini dell'art. 133 CPC

M

MINISTERO AFFARI ESTERI, elettivamente
domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12,
presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO,
che lo rappresenta e difende;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. ~~.....~~ della CORTE
D'APPELLO di MILANO, depositata il
11/09/2019;

udita la relazione della causa svolta nella
pubblica udienza del 09/02/2021 dal
Consigliere Dott. ANTONELLA DI FLORIO;
udito il P.M. in persona del Sostituto
Procuratore Generale Dott. CARMELO SGROI

Am



FATTI DI CAUSA

1. ~~XXXXXXXXXX~~, cittadino pakistano al quale venne riconosciuto lo stato di rifugiato, ricorre, affidandosi a tre motivi, per la cassazione della sentenza della Corte d'Appello di Milano che aveva riformato la pronuncia del Tribunale di Como con la quale era stato accolto il ricorso da lui proposto, ex artt. 29 e 29bis TUI, avverso la decisione dell'Ambasciata Italiana di Islamabad che aveva negato alla madre (residente in Pakistan) il visto di ingresso in Italia, ritenendo l'insussistenza dei presupposti di legge relativi all'invocato ricongiungimento familiare - i quali, invece, erano stati riconosciuti dal primo giudice.
2. Il Ministero ha resistito con controricorso.
3. Il Procuratore Generale ha depositato conclusioni scritte, ex art. 23 co 8-bis del Do 137/2020, convertito nella L. 176/2020.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorrente, ex art. 360 co 1 n° 3 cpc, deduce:
 - a. la violazione e falsa applicazione dell'art. 22 D.lvo 251/2007: assume che, essendo un rifugiato politico, il suo *status* si estendeva tacitamente ai suoi familiari, dovendosi prescindere dal possesso di un valido permesso di soggiorno, "in virtù di una equiparazione di fatto al cittadino italiano"; e che la Corte aveva errato nel ritenere che tale principio dovesse essere interpretato alla luce dell'art. 29 bis D.lvo 286/1998 e non in termini assoluti (primo motivo);
 - b. la violazione e falsa applicazione degli artt. 29 par. 1 lett. d) e 30 Dlgs 286/1998: assume che la Corte territoriale avesse erroneamente affermato che non era stata dimostrata la circostanza che la madre fosse a suo carico, nonostante che egli

MW



avesse fornito prova documentale di periodici versamenti di danaro in suo favore (secondo motivo);

c. la violazione e falsa applicazione degli artt. 702 *bis* e segg. cpc: lamenta che l'ordinanza emessa dal Tribunale - con la quale si intimava il rilascio del visto d'ingresso in favore della madre - era provvisoriamente esecutiva e che il Ministero non aveva proposto, nell'atto di impugnazione, istanza di sospensione dell'ordinanza di primo grado: da ciò derivava il suo diritto a vedersi garantito l'esecuzione del provvedimento ancora *sub iudice*.

1.1. Il primo motivo è infondato.

Si osserva, infatti, che risulta erroneo il richiamo del ricorrente all'art. 22 D.lvo 251/2007: tale disposizione, infatti, regolando in via generale il mantenimento del nucleo familiare, prevede che ai parenti del titolare dello *status* di protezione internazionale che siano presenti sul territorio nazionale, e che individualmente non abbiano diritto a tale *status*, sia rilasciato il permesso di soggiorno per motivi familiari ai sensi dell'art. 30 TUI: nel caso in esame, la madre del ricorrente, in favore della quale è stato richiesto il visto d'ingresso, si trova in Pakistan, ragione per cui la sua situazione è disciplinata dalle specifiche disposizioni contenute negli artt. 29 e 29*bis* D.lvo 286/1998. M

1.2. L'interpretazione resa, sullo specifico punto, dalla Corte territoriale è, infatti, conforme alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, che ha avuto modo di chiarire che "in tema di disciplina dell'immigrazione, il procedimento di riconoscimento del diritto al ricongiungimento del familiare dello straniero, regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, ha natura complessa a formazione progressiva" (cfr. Cass. 17574/2010; Cass. 22307/2013): a ciò consegue che, successivamente al nulla osta dello Sportello Unico della Prefettura,



l'accertamento dell'Autorità consolare sulla ricorrenza dei presupposti per la concessione del visto d'ingresso al familiare che vive nel paese di origine deve essere compiuto alla stregua dei parametri normativi vigenti all'esito dell'*iter* procedimentale (cfr. Cass. 12745/2013), i quali, nel caso in esame, devono essere rinvenuti negli artt. 29 *bis* T.U.I. in combinato disposto con l'art. 29 co 1 lett. d) T.U.I. (nella formulazione *ratione temporis* vigente).

2. Il secondo motivo, invece, riguardante l'interpretazione delle norme testé richiamate, è fondato.

2.1. Per ciò che qui interessa, si osserva che tali disposizioni prevedono, in lettura congiunta, la possibilità di concessione del visto di ingresso per il ricongiungimento familiare dei rifugiati con gli ascendenti secondo disposizioni che trovano origine nel diritto dell'Unione ed, in particolare, nella direttiva 2003/86/CE, che afferma all'art. 4 co 2, per ciò che qui interessa, il generale principio secondo cui "gli Stati membri possono, in via legislativa o regolamentare, autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei seguenti familiari: a) gli ascendenti diretti di primo grado del soggiornante o del suo coniuge, quando sono a carico di questi ultimi e non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel paese d'origine"; e prevede, al successivo art. 9, che tali disposizioni si applicano anche ai familiari dei "rifugiati riconosciuti negli Stati membri".

2.2. Nel preambolo viene, in particolare, valorizzato il rispetto dei "diritti fondamentali e dei principi riconosciuti, in particolare, nell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" (2° *Considerando*); e si richiama la particolare attenzione che richiede la situazione dei rifugiati, "in considerazione delle ragioni che hanno costretto queste persone a

mw



fuggire dal loro paese e che impediscono loro di vivere là una normale vita familiare "predicando "condizioni più favorevoli per l'esercizio del loro diritto al ricongiungimento familiare" (8°considerando).

Inoltre, si prevede che gli Stati debbano consentire il ricongiungimento familiare riguardante i membri della famiglia nucleare, cioè il coniuge e i figli minorenni (9° Considerando), e che invece, possano autorizzare la riunificazione familiare per parenti in linea diretta ascendente, figli maggiorenni non coniugati, partners non coniugati o la cui relazione sia registrata, nonché, in caso di matrimoni poligami, i figli minori di un altro coniuge (10° Considerando)

2.3. A tale direttiva seguì una modifica del Testo Unico sull'Immigrazione (D.lvo 286/1998) che prevedeva originariamente, all'art. 29, che "lo straniero" potesse chiedere il ricongiungimento "per i genitori a carico" senza alcun riferimento all'eventualità che fruissero di mezzi di sussistenza o di un sostegno familiare nel paese di origine. In ragione di ciò, venne introdotta:

- a. attraverso l'art. 1 lett. e) del D.lvo 5/2007, una nuova formulazione dell'art. 29 (modificando la lett. d), in base al quale il ricongiungimento poteva essere richiesto per "i genitori a carico che non dispongano di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine o di provenienza";
- b. attraverso l'art. 2 co 1 lett. f), una norma integrativa, e cioè l'art. 29 *bis*, che ha esteso, in attuazione della direttiva sopra richiamata, la specifica previsione del ricongiungimento familiare anche agli ascendenti dello straniero al quale fosse stato riconosciuto lo *status* di rifugiato.

2.4. Successivamente, con il D.lvo 160/2008, l'art. 29 D.lvo 286/1998 è stato nuovamente modificato con la precisazione che lo straniero possa chiedere il ricongiungimento per "i genitori a carico, qualora non



abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute." (art. 29 lett. d) vigente).

2.5. Tanto premesso, si osserva che l'interpretazione di tale disposizione non può prescindere, ad avviso del Collegio, dall'osservanza del principio generale, di rilevanza comunitaria, che ha indotto il legislatore nazionale alle modifiche normative sopra elencate, secondo cui il ricongiungimento con gli ascendenti possa essere generalmente richiesto ove gli stessi siano a carico del rifugiato, in assenza di un sostegno economico di altri figli in patria, ed in presenza della dimostrazione del loro sostentamento da parte dello straniero richiedente.

2.6. La Corte territoriale ha fondato la decisione impugnata su due ragioni, e cioè:

- a. la presenza, in Pakistan, di un altro figlio sia pur minorenni e privo di capacità economica, tenuto conto che la madre aveva, al momento della domanda, un'età inferiore ai 65 anni;
- b. la mancata dimostrazione del fatto che la madre fosse a carico del ricorrente, ritenendo che egli non avesse dimostrato "quanto meno nel presente grado d'appello neppure l'invio di una somma di danaro o di qualche altra forma di sostentamento da quest'ultimo alla madre, laddove soltanto una continuità o quantomeno una ripetitività dell'apporto economico sarebbe idonea a comprovare davvero una effettiva incapacità della stessa donna di provvedere alle proprie esigenze di vita " (cfr. pag. 8 della sentenza impugnata).

2.7. In ordine a tale *seconda ratio*, la Corte ha reso una motivazione apodittica e contrastante con le emergenze processuali, così come ben



evidenziato dalle conclusioni della Procura Generale (cfr. pag. 7 primo cpv.) che, tuttavia, attraverso una complessa e approfondita disamina della fattispecie, è giunta, sulla *prima ratio* e sulla generale definizione del giudizio, a conclusioni che questo Collegio non condivide.

2.8. I relativi fondamenti argomentativi sono riferiti:

- a. alla indiscussa non obbligatorietà per gli Stati membri - desumibile già dal preambolo della direttiva - di consentire il ricongiungimento familiare del rifugiato a parenti diversi dal coniuge e dai figli, quali sono gli ascendenti e gli altri congiunti indicati nel 10° considerando della direttiva 2003/86/CE;
- b. alla conseguente possibilità per gli Stati di modularlo nel modo ritenuto più opportuno, anche in relazione al bilanciamento con l'interesse generale dello Stato ospitante;
- c. alla necessità di evitare che le conseguenze di un sistema di "apertura" al ricongiungimento familiare dei rifugiati possa essere esteso anche a coloro che si vedono riconoscere la protezione sussidiaria, vista la parificazione delle due fattispecie (ex art. 22 co 4 D.lvo 251/2007) con il rischio di "agevolare" gli ingressi "a catena" che renderebbero incontrollabili i flussi migratori;
- d. alla interpretazione resa dalla Corte di Giustizia in ordine alla nozione di "essere a carico" del soggiornante con il quale si chiede il ricongiungimento - che postula, secondo le più recenti pronunce (cfr. CGUE 12.12.2019, C- 519/18), la dimostrazione di una situazione di effettiva dipendenza economica consistente, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2003/86, da una parte, in una condizione tale da non consentire di provvedere alle proprie necessità essenziali nello Stato d'origine, dall'altra, nella prova che il rifugiato al quale si deve ricongiungere gli



fornisca costantemente il sostegno materiale, tenuto conto di tutte le circostanze pertinenti, quali il grado di parentela del familiare interessato con il rifugiato, la natura e la solidità degli altri legami familiari e l'età e la situazione economica degli altri parenti.

2.9. Ma proprio alla luce di tale percorso logico, questa Corte ritiene di dover accogliere il ricorso.

2.10. Pacifico, infatti, che la direttiva 2003/86/CE non prevede l'obbligatoria previsione del ricongiungimento per parenti diversi dal coniuge e dai figli minorenni (famiglia nucleare), rimettendola per gli altri congiunti alla decisione dei singoli Stati, si osserva che l'inclusione di essi, fra i quali gli ascendenti, viene affidata alle legislazioni interne: la previsione della direttiva, tuttavia, deve essere riferita alla individuazione di coloro che, rispetto al concetto di unità familiare, ogni Stato ritiene di prescegliere (cfr. 10° Considerando), ma, una volta circoscritta la categoria, le condizioni per il ricongiungimento - lungi dall'essere modulate discrezionalmente - dovranno osservare i principi ed i presupposti previsti dalla stessa direttiva che, all'art. 4 co. 2 lett. a), nell'includere gli ascendenti, pone come unico limite il rispetto delle condizioni stabilite al successivo capo IV° - che prevede, in termini limitativi, esclusivamente "ragioni di ordine pubblico, sicurezza pubblica o sanità pubblica".

2.11. Conseguentemente, la disciplina degli Stati membri non potrà estendersi sino al punto di vanificare il senso della tutela accordata, e di aggirare la copertura eurounitaria fornita dall'art. 8 della CEDU, secondo cui ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, e tale diritto non può subire ingerenze da parte dell'autorità a meno che non costituisca una misura necessaria per la sicurezza pubblica e nazionale, per il benessere economico del paese,



per la difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

2.12. Né le considerazioni concernenti la dovuta attenzione alla regolazione dei flussi migratori possono condizionare l'attività dell'interprete, laddove essa si confronta con un diritto fondamentale come quello all'unità familiare: la *ratio legis* che emerge, con tutta chiarezza, dalla normativa comunitaria è volta, infatti, ad un bilanciamento di interessi che la subordina soltanto a problemi di sicurezza pubblica che risultano comunque disciplinati, in termini preclusivi, dal successivo art. 6 della medesima Dir. 2003/86/CE.

2.13. Tornando all'esame della normativa nazionale, dunque, gli artt. 29 lett. d) e 29bis Dlvo 286/1998 devono essere interpretati alla luce di tali fondamentali principi, senza che sia necessario, per il caso in esame, ricorrere ad un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia: si osserva, al riguardo, che le due ipotesi previste alternativamente dalla prima norma richiamata - e cioè l'esistenza di genitori a carico qualora non abbiano altri figli nel paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute - assumono un senso coerente con l'art. 8 della CEDU e con i principi generali della direttiva esaminata, attraverso due espressioni implicitamente sottintese: e cioè, per la prima ipotesi ("genitori a carico qualora non abbiano altri figli nel paese di origine"), si sottende "che siano in grado di provvedere al loro sostentamento"; per la seconda ("genitori ultrasessantacinquenni nella peculiare condizione in cui gli altri figli presenti in patria siano impossibilitati al sostentamento per documentati gravi motivi di salute"), deve sottendersi "anche quando non siano a carico del rifugiato".

(M)



2.14. Solo in tal modo, la nuova formulazione dell'art. 29 co. 1 lett. d) T.U.I. – che deve essere apprezzata nel suo complesso e non in modo atomistico, come mostra di aver fatto, errando, la Corte territoriale – può rappresentare una corretta trasposizione del principio contenuto nel diritto dell'Unione che privilegia il ricongiungimento dello straniero, in particolare "rifugiato", con i componenti del suo nucleo originario come modalità attraverso la quale realizzare il principio universale della solidarietà familiare, laddove non sussistano condizioni impeditive, tra cui il pericolo per la collettività: ciò risulta anche avvalorato dalla previsione della direttiva richiamata che, in termini ancora più ampi, prevede che "gli Stati membri possono autorizzare il ricongiungimento di altri familiari non previsti all'articolo 4, qualora essi siano a carico del rifugiato." (art. 10 co 2 Direttiva 2003/86/CE).

2.15. Nel caso in esame, risulta che il ricorrente abbia richiesto il ricongiungimento della madre, residente in Pakistan, sessantunenne (al momento della domanda) e convivente con altro figlio, studente ed economicamente non autosufficiente; e che abbia dedotto di provvedere economicamente al sostentamento di entrambi i familiari, offrendo la dimostrazione di ciò attraverso la produzione di documentazione dalla quale risulta che aveva versato alla madre, dal 2015 e con cadenza periodica (protrattasi fino al giudizio d'appello, anche nei confronti del fratello), somme di danaro rilevanti (in termini di controvalore e relativo potere di acquisto fra euro e rupie pakistane), documentazione che non risulta esaminata dalla Corte territoriale - in ragione della erronea ed atomistica interpretazione delle norme esaminate - secondo la quale la circostanza risultava irrilevante.

2.16. Tanto premesso, ricorre la violazione di legge denunciata: la sentenza, pertanto, deve essere cassata con rinvio alla Corte d'appello



di Milano in diversa composizione per il riesame della controversia alla luce dei seguenti principi di diritto:

"In materia di ricongiungimento familiare dello straniero al quale è stato riconosciuto lo *status di rifugiato*, l'interpretazione coerente con l'art. 8 CEDU e con i principi contenuti nella Direttiva 2003/86/CE postula che l'art. 29 lett. d) T.U.I. in combinato disposto con l'art. 29 *bis* co. 1 T.U.I. venga interpretato nel senso che, dove la norma prevede che egli possa richiedere il ricongiungimento di "genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel paese di origine o di provenienza", debba intendersi che tali figli con loro conviventi siano in grado di provvedere al loro sostentamento economico, prevalendo, in mancanza di essi, ed in presenza della condizione di essere a carico del figlio rifugiato, il principio generale del diritto al ricongiungimento familiare."

"Tale interpretazione - che risulta coerente con la previsione della direttiva e con il principio di unità familiare e che può recedere soltanto ove ricorrano rischi per ordine pubblico o condizione di pericolosità dell'avente diritto - sovrintende l'esegesi della nuova formulazione dell'art. 29 lett. d) TUI, introdotta dal dlvo 2008 n° 160 a modificazione di quella contenuta nel precedente dlvo n° 5/2007, e non può essere formulata in termini restrittivi ma soltanto specificativi, dovendo comunque garantire la possibilità di ottenere, per gli ascendenti dello straniero al quale è stato riconosciuto "lo *status di rifugiato*", un visto di ingresso per il ricongiungimento al figlio in tutti i casi in cui i genitori non abbiano la possibilità di sostentamento nel paese di origine per mancanza di mezzi



propri o forniti da altri eventuali familiari ivi presenti, a prescindere dall'età del genitore."

"E' compito del giudice di merito accertare, sulla base delle allegazioni e prove fornite dal richiedente, la ricorrenza dei presupposti per il riconoscimento del diritto, con particolare riferimento alla assenza di pericolosità dell'ascendente ed alla condizione di "essere a carico" del rifugiato in termini di necessario sostentamento continuativo, e rendere una motivazione congrua e logica anche in relazione al diverso potere d'acquisto delle provvidenze a tale scopo erogate"

3. Il terzo motivo - con quale, oltretutto, non è formulata una specifica censura alla sentenza impugnata, risultando che il rilievo sia riferito non al provvedimento impugnato, ma alla condotta processuale del Ministero - rimane logicamente assorbito.

4. La Corte di rinvio dovrà decidere anche sulle spese del giudizio di legittimità. CM

PQM

La Corte,

accoglie il secondo motivo di ricorso, rigetta il primo e dichiara assorbito il terzo; cassa al sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia alla Corte d'Appello di Milano in diversa composizione anche per la decisione in ordine alle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella pubblica udienza della Terza Sezione civile della Corte di cassazione del 9.2.2021.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

Antonella Di Florio CM

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

14 LUG. 2021



Il Funzionario Giudiziaria
Luisa PASSINETTI

Luisa Passinetti

Pagina 13

IL PRESIDENTE

Giacomo Travaglini

Giacomo Travaglini