

ESENTE REGISTRAZIONE ESENTE BOLLE ESENTE DIRITTI

10 SET, 2021



24488/21

Oggetto

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

[Empty rectangular box]

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

R.G.N. 2583/2020

SEZIONE LAVORO

Cron. 24488

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Rep.

- Dott. LUCIA TRIA - Presidente - Ud. 16/06/2021
- Dott. ADRIANO PIERGIOVANNI PATTI - Consigliere - PU
- Dott. ANTONELLA PAGETTA - Rel. Consigliere -
- Dott. GUGLIELMO CINQUE - Consigliere -
- Dott. FABRIZIO AMENDOLA - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 2583-2020 proposto da:

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE
 INTERNAZIONALE, in persona del Ministro pro tempore,
 rappresentato e difeso ex lege dall'AVVOCATURA
 GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici domicilia in
 ROMA, alla VIA DEI PORTOGHESI n. 12;

- **ricorrente** -

2021

contro

2106

GOITOM TEWELDEMEDHIN;

- **intimato** -

avverso la sentenza n. 1571/2019 della CORTE D'APPELLO

di BARI, depositata il 10/07/2019 R.G.N. 1805/2018;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 16/06/2021 dal Consigliere Dott. ANTONELLA
PAGETTA;

il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale
Dott. LUISA DE RENZIS visto l'art. 23, comma 8 bis del
D.L. 28 ottobre 2020 n. 137, convertito con
modificazioni nella legge 18 dicembre 2020 n. 176, ha
depositato conclusioni scritte.

Fatti di causa

1. Goitom Teweldemedhin, cittadino eritreo con riconoscimento in Italia dello status di rifugiato, ottenne il nulla osta al ricongiungimento familiare in favore della ^{nyyina} madre, ma l'Ambasciata italiana ad Asmara negò il visto di ingresso nel nostro Paese per difetto del requisito della vivenza a carico del figlio invitante.

2. Il Tribunale di Bari, in accoglimento del ricorso proposto dal Teweldemedhin, ordinò al Ministero degli Affari Esteri e per esso all'Autorità consolare italiana in Asmara, di provvedere al rilascio del visto di ingresso per motivi familiari.

3. La Corte di appello di Bari ha confermato la decisione respingendo l'impugnazione del Ministero degli Affari Esteri.

3.1. Il giudice di appello, premesso non essere in contestazione lo status di rifugiato dell'originario ricorrente e il vincolo genitoriale con il soggetto da ricongiungere, ha ritenuto applicabile la disciplina dettata dall'art. 29 bis d. lgs. n. 286/1998 che esonerava il richiedente dalla prova dei requisiti reddituali e alloggiativi previsti ~~Vain sintesi che~~ in ragione dello status di rifugiato riconosciuto al richiedente, ai fini della richiesta di ricongiungimento familiare da questi avanzata vi era l'esonero dalla prova dei requisiti reddituali e alloggiativi di cui al comma 3 dell'art. 29, gravante sullo straniero che non ha chiesto o non ha ottenuto la predetta protezione internazionale.

4. Per la cassazione della decisione ha proposto ricorso il Ministero degli Affari Esteri sulla base di un unico motivo, illustrato con memoria; la parte intimata non ha svolto attività difensiva.

5. Il PG, ai sensi dell'art. 23, comma 8 *bis*, d.l. n. 137/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 176/2020, ha depositato

requisitoria scritta con la quale ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

Ragioni della decisione

1. Con l'unico motivo di ricorso il Ministero degli Affari Esteri deduce violazione e falsa applicazione degli art. 29 *bis*, comma 1 e 29, comma 1, lett. d) e comma 3, d. lgs. n. 286/1998 nonché dell'art. 22 d. lgs. n. 251/2007; sostiene che la lettura sistematica degli artt. 29 e 29 *bis* d. lgs. n. 286/1998 comportava per il beneficiario dello status di rifugiato solo l'esonero dai requisiti di reddito e alloggiativi previsti dal comma 3 dell'art. 29, d. lgs. cit. ma non anche del presupposto della "vivenza a carico" ove – come nel caso di specie – il genitore da ricongiungere avesse un'età inferiore ai sessantacinque anni; tale presupposto non era stato dimostrato; deduce, inoltre, che non poteva trovare applicazione la disciplina dettata dall'art. 22 d. lgs. n. 251/2007 in tema di tutela dell'unità del nucleo familiare dei beneficiari dello status di rifugiato (e dei titolari di protezione sussidiaria) in quanto tale disciplina non concerneva l'istituto del ricongiungimento.

2. In via preliminare, in relazione alla doglianza di violazione e falsa applicazione dell'art. 22 d. lgs. n. 251/2007, occorre premettere che l'articolo 22 cit. detta la disciplina che tutela l'unità del nucleo familiare dei beneficiari dello *status* di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria; in tale contesto, la previsione di cui al secondo comma dell'art. 22 cit. secondo il quale *I familiari che non hanno individualmente diritto allo status di protezione internazionale hanno i medesimi diritti riconosciuti al familiare dello status* non si presta ad essere interpretata nel senso di consentire l'esercizio del diritto incondizionato all'ingresso in Italia del familiare del titolare di protezione in quanto siffatta lettura si rivelerebbe, oltre che




irragionevole, nella sostanza abrogatrice dei meccanismi di ricongiungimento puntualmente definiti negli aspetti sostanziali e procedurali dagli artt. 29 e 29 bis d. lgs. n. 286/1998; diversamente non si giustificerebbe, del resto, l'esplicito richiamo all'istituto del ricongiungimento che si rinviene nel comma 4 dell'art. 22 cit. laddove riconosce il diritto dello straniero ammesso alla protezione sussidiaria al ricongiungimento familiare ai sensi e alle condizioni previste dall'art. 29 bis d. lgs. n. 286/1998. Quanto ora osservato consente di definire l'ambito della disciplina dettata dall'art. 22 cit. nel senso che ~~non~~ essa non regola il ricongiungimento familiare ma è destinata a consentire, una volta ricomposta l'unità familiare nel territorio di arrivo, l'esercizio di una serie di diritti fondamentali ai familiari del rifugiato o del titolare della protezione sussidiaria, quali ad esempio i diritti di circolazione, i diritti alle prestazioni sociali, al lavoro ecc. .

3. Le considerazioni che precedono escludono la riconducibilità all'ambito regolato dall'art. 22 d. lgs. n. 251/2007 della fattispecie in esame destinata a trovare la sua regolamentazione giuridica interamente nella disciplina dettata dagli artt. 29 e 29 bis d. lgs. n. 286/1998.

3.1. L'art. 29 d. lgs. n. 186/1998 (recante il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), inserito nel titolo IV - "Tutela dell'unità familiare e tutela dei minori" - così recita: *1. Lo straniero può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari: a) coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni; b) figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso; c) figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti*

invalidita' totale; d) 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. 1-bis. ... 1-ter. ... 2. ... 3. Salvo quanto previsto dall'articolo 29-bis, lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilita': a) di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonche' di idoneita' abitativa, accertati dai competenti uffici comunali. Nel caso di un figlio di eta' inferiore agli anni quattordici al seguito di uno dei genitori, e' sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà; b) di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della meta' dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere. ... b-bis) di una assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo, a garantire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale a favore dell'ascendente ultrasessantacinquenne ovvero della sua iscrizione al Servizio sanitario nazionale, previo pagamento di un contributo il cui importo e' da determinarsi con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro il 30 ottobre 2008 e da aggiornarsi con cadenza biennale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. 4. ... 5. ... 6. 7 ... 8... .



L'art. 29 bis (Ricongiungimento familiare dei rifugiati), introdotto dal d. lgs n. 5/2007 così recita: 1. Lo straniero al quale e' stato riconosciuto lo status di rifugiato puo' richiedere il ricongiungimento familiare per le medesime categorie di familiari

e con la stessa procedura di cui all'articolo 29. Non si applicano, in tal caso, le disposizioni di cui all'articolo 29, comma 3. 2. ... 3.

3.2. Dalla lettura in combinato disposto dell'art. 29 e dell'art. 29 bis d. lgs. n. 286/1998 ed in particolare dalla clausola di salvezza posta in apertura del comma 3 dell'art. 29, clausola alla quale è speculare la espressa esclusione dell'applicabilità del comma 3 dell'art. 29 sancita dall'art. 29 bis, comma 1, che disciplina il ricongiungimento dei familiari del titolare dello status di rifugiato, si evince che in tema di requisiti per il ricongiungimento familiare, la speciale disciplina dettata per coloro ai quali è stato riconosciuto lo status di rifugiato comporta l'esonero dai requisiti (di reddito , alloggiativi e assicurativi) prescritti dal comma 3 dell'art. 29 cit. per l'ipotesi di ricongiungimento chiesto da straniero che non sia titolare dello status di rifugiato.

Si tratta di una norma di evidente *favor* che tiene conto della particolare condizione del rifugiato e delle correlate esigenze di tutela, esigenze scaturenti in ultima analisi dalla considerazione che chi ha ottenuto lo status di rifugiato sta scappando o si sta proteggendo dal pericolo di un'ingiustificata lesione dei diritti fondamentali e delle quali è espressione la disciplina della protezione internazionale sia a livello interno (d. lgs n. 5/2007) che sovranazionale (Direttive 2003/86/CE 2004/83/CE).

Tale particolare considerazione dell'ordinamento nazionale e sovranazionale della status di rifugiato non si riscontra, invece, in relazione alle categorie di familiari per i quali si può chiedere il ricongiungimento che sono le medesime per tutti gli stranieri, indipendentemente dal tipo di protezione riconosciuta.

Tanto si desume per l'ordinamento interno dal fatto che la clausola di salvezza prevista per i rifugiati dal comma 3 dell'art. 29, d.

lgs. n. 286/1998, che trova simmetrico riscontro nel disposto del comma 1 dell'art. 29 *bis* d. lgs. cit., esonera il rifugiato che chieda il ricongiungimento di un familiare dai soli requisiti alloggiativi e reddituali, senza incidere sulle categorie di familiari "ricongiungibili" che sono contemplate dal comma 1 dell'art. 29, categorie alle quali espressamente rinvia il comma 1 dell'art. 29 *bis* cit. . Ogni diversa interpretazione della disciplina di riferimento finalizzata, attraverso la valorizzazione del venir meno ai fini del ricongiungimento del familiare di un rifugiato, dei requisiti di reddito e di alloggio cui al comma 3 dell'art. 29 cit., alla esclusione della necessità del requisito della vivenza a carico per il genitore infraseessantacinquenne, trova ostacolo insuperabile nel chiaro dato testuale delle disposizioni di riferimento.

3.3. La soluzione interpretativa accolta ed in particolare la affermata necessità della condizione della vivenza a carico dell'ascendente del titolare dello status di rifugiato non presta il fianco a sospetti di incostituzionalità né di non conformità alle norme comunitarie.

Sotto il primo profilo è sufficiente ricordare che il Giudice delle Leggi ha costantemente affermato che al legislatore è riconosciuta un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, in considerazione della pluralità degli interessi che tale regolazione riguarda; peraltro, si deve altresì sottolineare che la medesima Corte ha regolarmente ribadito che tale discrezionalità legislativa non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e

del non cittadino (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).

Sotto il secondo profilo è la medesima Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare degli stranieri a richiedere, senza alcuna differenziazione in relazione allo specifico titolo di protezione dello straniero, per gli ascendenti da ricongiungere, che siano a carico del soggiornante e non dispongano di un " adeguato sostegno familiare nel Paese di origine" (art. 4, Paragrafo 2, lett.a).

In altri termini, in base alla disciplina nazionale e sovranazionale, ai fini del ricongiungimento, il requisito della vivenza a carico del genitore costituisce un limite di ordine generale alla tutela del diritto all'unità familiare rispetto al quale la condizione di rifugiato diviene del tutto irrilevante.

Da tanto consegue che tale requisito, configurandosi come elemento costitutivo del diritto al ricongiungimento, deve essere oggetto di allegazione e prova da parte del richiedente; nello specifico la Corte di merito al fine dell'accoglimento della pretesa azionata non poteva eludere il relativo accertamento.

In ordine, poi, al significato da attribuire alla nozione di " vivenza a carico" reputa il Collegio che la definizione del relativo contenuto non possa prescindere dalla peculiarità della materia della protezione internazionale e dal particolare favore al quale nell'ordinamento italiano (oltre che sovranazionale) è ispirata la disciplina che regola la condizione del rifugiato; tanto esclude che alla "vivenza a carico" ex art. 29, comma 1, lett. d), cit. possano sovrapporsi in maniera automatica i più rigorosi contenuti tratti da altri ambiti dell'ordinamento nei quali tale nozione viene in rilievo, come ad esempio nella materia previdenziale (v. in particolare, in tema di

pensione di reversibilità in favore del figlio superstite – art. 22 l. n. 903/1965- o in tema di diritto alla rendita ai superstiti – art. 85 d. P.R. n. 1124 /1965).

A tal fine si ritiene che in ordine al significato normativo da conferire al requisito della "vivenza a carico" ex art. 29, comma 1 lett.d), d. lgs cit. sia più appropriato fare riferimento alla giurisprudenza della CGUE (v., in particolare, Causa C-519/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*) nella parte in cui ha ritenuto che la situazione di familiare a carico si riscontra quando la persona non sia in grado di provvedere alle proprie necessità essenziali nel Paese di origine e quando sia accertato che il sostegno materiale sia effettivamente fornito dal soggiornante quale persona che, in considerazione delle complessive circostanze del caso concreto, si rivela il familiare più idoneo a fornire il sostegno materiale necessario; nella relativa verifica, le verosimili e obiettive difficoltà, legate alla specifica condizione di rifugiato del richiedente tale ricongiungimento, di offrire la prova diretta del requisito della "vivenza a carico" nel senso sopra chiarito, ben potranno essere superate dal giudice di merito attraverso le potenzialità proprie del ragionamento presuntivo che, ove rispondente a criteri di logicità e congruità, è sottratto al sindacato del giudice di legittimità.

4. In base alle considerazioni che precedono il ricorso deve essere accolto e la sentenza cassata con rinvio alla Corte di appello di Bari in diversa composizione per il riesame della fattispecie alla luce dei principi indicati.

5. Al giudice del rinvio è demandato il regolamento delle spese del giudizio di cassazione.


P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Bari in diversa composizione, alla quale demanda il regolamento delle spese del giudizio di cassazione.

Roma 16 giugno 2021

Il Consigliere est.

Dott.ssa Antonella Pagetta



Il Presidente

Dott.ssa Lucia Tria



IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Maria Pia Giaccoia
Il Funzionario Giudiziario
Depositato in Cancelleria
oggi, **10 SET 2021**
Il Funzionario Giudiziario
IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Maria Pia Giaccoia

