F. N.

23587-20

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati		Oggetto
LUCIA TRIA	Presidente	Protezione internazionale – decisione di trasferimento dell'Unità di Dublino – vizi del procedimento amministrativo – irrilevanza all'interno del giudizio di impugnazione
ANTONIO VALITUTTI	Consigliere	
MASSIMO FERRO	Consigliere	
LAURA SCALIA	Consigliere	Ud. 23/09/2020 CC
ALBERTO PAZZI	Consigliere - Rel.	Cron. 23587
GIUSEPPE DE MARZO	Consigliere	R.G.N. 12510/2019

ORDINANZA

sul ricorso n. 12510/2019 proposto da:

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*;

- *ricorrente* -

contro

(omissis) , elettivamente domiciliato in Roma, piazza Cavour, presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, rappresentato e difeso dall'Avvocato (omissis)

- *controricorrente* -

avverso il decreto del Tribunale di Roma depositato il 25/3/2019;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 23/9/2020 dal cons. Alberto Pazzi;

ORD. 2961/2020

FATTI DI CAUSA

1. (omissis) cittadino afgano, impugnava avanti al Tribunale di Roma il provvedimento emesso dall'unità Dublino presso il Ministero dell'Interno con cui era stato disposto il suo trasferimento in Norvegia, dove in precedenza il migrante aveva presentato domanda di protezione internazionale, in esito a una richiesta di ripresa in carico presentata ai sensi dell'art. 18 Reg. CE 604/2013 ed accolta dallo Stato norvegese.

Il Tribunale di Roma ravvisava la violazione dell'art. 4, par. 2, del Reg. CE 604/2013, poiché non risultava che fossero state fornite al richiedente asilo tutte le informazioni funzionali alla sua partecipazione effettiva e consapevole alla procedura di trasferimento in altro paese UE, di tenore del tutto differente dalle informazioni relative al riconoscimento della protezione internazionale.

In ragione di simili rilievi il Tribunale, con decreto del 25 marzo 2019, accoglieva il ricorso e annullava il provvedimento amministrativo impugnato.

2. Per la cassazione di tale decreto ha proposto ricorso il Ministero dell'Interno prospettando due motivi di doglianza, ai quali ha resistito con controricorso (omissis) .

RAGIONI DELLA DECISIONE

3. Con il primo motivo di ricorso il Ministero dell'Interno si duole, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., della violazione e falsa applicazione degli artt. 4 Reg. UE 604/2013 e 10 d. lgs. 25/2008: in tesi dell'amministrazione ricorrente il Tribunale avrebbe operato un'ingiustificabile separazione fra la procedura di

determinazione dello Stato competente a prendere in esame la domanda di protezione internazionale e quella di formalizzazione della medesima domanda, quando in realtà la prima non era altro che una fase preliminare della procedura unitaria di riconoscimento della protezione internazionale, rispetto alla quale l'obbligo informativo doveva essere assolto tramite la consegna di un unico opuscolo informativo.

4. Il motivo è fondato, nei termini che si vanno a illustrare.

4.1 Secondo la giurisprudenza di questa Corte la ragione per cui – anche in epoca antecedente all'introduzione dell'art. 3, comma 3-*bis*, del d. lgs. 25/2008 da parte del d.l. 13/2017 – la controversia avente a oggetto la procedura di determinazione dello Stato UE competente sulla domanda dello straniero richiedente protezione internazionale e sul conseguente, eventuale, provvedimento di trasferimento emesso dalla Pubblica Amministrazione è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario sta nel fatto che la situazione giuridica soggettiva del richiedente protezione che chiede protezione internazionale ha natura di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali, la cui giurisdizione spetta, in mancanza di una norma espressa che disponga diversamente, all'autorità giurisdizionale ordinaria (Cass., Sez. U., 8044/2018).

Peraltro "*la determinazione dello Stato competente ai sensi del Reg. 604/2013 costituisce non un diverso e autonomo procedimento, bensì una fase, necessariamente preliminare, all'interno del procedimento di riconoscimento dello status di protezione internazionale. Ne deriva che l'accertamento della competenza all'esame della domanda e la decisione sulla domanda medesima, pur costituendo fasi distinte, sono inserite in un procedimento unitario attivato dalla manifestazione di volontà del cittadino straniero o apolide alle*

autorità competenti ovvero, nel nostro ordinamento, alle questure, che ai sensi dell'art. 26, comma terzo, d.lgs. 25/2008, hanno il compito di avviare la procedura di cui al Reg. n. 604/2013" (Cass., Sez. U., 8044/2018).

4.2 Come già sottolineato da questa Corte l'individuazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale (Regolamento UE n. 603 del 2013, cd. Dublino III, a cui è vincolata anche la Norvegia in base a un accordo di associazione) spetta, in base all'art. 3, comma 3, d.lgs. 25/2008, all'amministrazione e, precisamente, all'Unità di Dublino, operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno e non al giudice ordinario. Mentre il provvedimento così reso può essere poi sottoposto al controllo del giudice ordinario, nel senso previsto nel prosieguo della norma (Cass. n. 31675/2018 e n. 31566/2019).

La competenza in questione spetta, in linea di principio, al Paese di primo ingresso ai sensi dell'art. 13 Reg. CE n. 604/2013.

La previsione va letta in combinato disposto con quella dell'art. 3 dello stesso Regolamento, laddove stabilisce che «*Una domanda d'asilo è esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III*».

Il Regolamento detta poi, al Capo VI, le «*procedure di presa in carico e ripresa in carico*», ed istituisce un sistema europeo di scambio di informazioni sui richiedenti asilo, volto a individuare lo Stato membro responsabile della valutazione della domanda di protezione internazionale e ad organizzare i relativi trasferimenti.

Sulla scia di queste disposizioni il d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, al suo art. 3, stabilisce che: «*L'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione*

internazionale in applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 è l'Unità Dublino, operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno».

Questa normativa, nel suo complesso, pur affidando in Italia alla pubblica amministrazione (ed in particolare all'Unità Dublino) la verifica della competenza, tra i diversi Stati membri, ad esaminare la domanda di protezione internazionale, tuttavia attribuisce al giudice ordinario il compito di accertare, sulla base delle risultanze, l'inesistenza di condizioni ostative alla competenza sulla domanda, motivando al riguardo.

In particolare, l'art. 3 del Reg. (CE) 26/06/2013, n. 604/2013, al paragrafo 2 prevede l'impossibilità di trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente, qualora si abbiano fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implichino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

E il Considerando n. 19 del Regolamento CE 26/06/2013, n. 604/2013 aggiunge che «*Al fine di garantire il rispetto del diritto internazionale è opportuno che un ricorso effettivo avverso tali decisioni verta tanto sull'esame dell'applicazione del presente regolamento quanto sull'esame della situazione giuridica e fattuale dello Stato membro in cui il richiedente è trasferito*».

4.3 La qualificazione della situazione giuridica soggettiva dello straniero nel procedimento di cui all'art. 3, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 25 del 2008 come diritto soggettivo comporta che in esso debbano essere applicati gli stessi principi propri del procedimento di

riconoscimento dello *status* di protezione internazionale, sia che esso venga instaurato autonomamente, sia che il momento di determinazione dello Stato competente ai sensi del Reg. 604/2013 si configuri come una fase preliminare all'interno del procedimento di riconoscimento dello *status* di protezione internazionale.

Ma sempre nell'ambito della cornice normativa sopra descritta.

Ne deriva che, nella specie, il sindacato del Tribunale di Roma era limitato al vaglio della sussistenza di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti nello Stato membro designato, che implicassero il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Sindacato che, peraltro, doveva tenere conto che fra gli Stati membri dell'Unione Europea vige il principio secondo cui *"il riconoscimento della protezione internazionale nei Paesi dell'Unione è fondato su un sistema "comune" di asilo (art. 78 T.F.U.E.), che postula un principio generale di reciproca fiducia tra i sistemi di asilo nazionali e il mutuo riconoscimento delle decisioni emesse dalle singole autorità nazionali"* (Cass., Sez. U., 8044/2018).

E questo spirito di reciproca fiducia si fonda su un sistema comune di valori e di regole che li incarnano che tutti gli Stati membri sono chiamati a rispettare.

Il Tribunale, invece, non poteva, sostituendosi di fatto all'Unità Dublino, annullare il provvedimento impugnato rilevando violazioni formali del Reg. CE 604/2013 verificatesi nel corso della procedura, perché era sfornito di competenza all'esame della situazione dell'interessato, che competeva invece alla Norvegia, quale Paese di primo ingresso che aveva assentito alla procedura di reincarico.

4.4 Peraltro, avverso provvedimenti dello Stato indicato come competente che siano contrari alle norme del Sistema europeo comune di asilo o della Carta dei diritti fondamentali UE è riconosciuto all'interessato il diritto di ricorrere alla Corte di giustizia UE (anche in sede di PPU - procedimento pregiudiziale d'urgenza, come si è verificato ad esempio nella causa C-578/16 PPU, C. K., H. F., A. S. / Repubblica Slovena) oppure alla Corte di Strasburgo, per far valere violazioni della CEDU.

4.5 Ai sensi dell'art. 384, comma 1, cod. proc. civ. si ritiene opportuno enunciare i seguenti principi di diritto:

L'individuazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale (Regolamento UE del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 603 del 2013, Dublino III) spetta, in base all'art. 3, comma 3, del d. lgs. n. 25 del 2008, all'amministrazione e, precisamente, all'Unità di Dublino, operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno e non al giudice ordinario. Pertanto, laddove sia stato impugnato un provvedimento di ripresa in carico di un immigrato già accettato da parte di uno Stato membro UE, il giudice ordinario nazionale non può rilevare violazioni formali del Regolamento Dublino verificatesi nel corso della procedura essendo sfornito di competenza al riguardo. Infatti, il relativo sindacato è limitato al vaglio della sussistenza di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti nello Stato membro designato, che implichino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Situazione, peraltro, che deve essere tale da superare l'art. 78 del TFUE.

5. Quanto sopra statuito comporta l'assorbimento, cd. proprio (giacché la decisione sulla domanda assorbita diviene superflua, per sopravvenuto difetto di interesse della parte, la quale con la pronuncia sulla domanda assorbente ha conseguito la tutela richiesta nel modo più pieno; Cass. 28995/2018), del secondo motivo di ricorso, con cui l'amministrazione ricorrente ha lamentato l'omesso esame di un documento decisivo, da cui risultava che al richiedente asilo era stato consegnato l'opuscolo informativo richiesto dall'art. 4, par. 2, Reg. UE 604/2013.

6. Per tutto quanto sopra esposto il decreto impugnato deve essere cassato.

Non essendo necessarie ulteriori accertamenti in fatto, la causa può essere decisa nel merito, con il rigetto del ricorso proposto da (omissis) avverso il provvedimento di trasferimento in Norvegia emesso l' 11 dicembre 2017 (e notificato il 14 dicembre 2017) dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione l'asilo, Unità Dublino.

I rilevanti profili di novità delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese del giudizio di legittimità e di quello di merito, ai sensi degli artt. 92, comma 2, e 385, comma 2, cod. proc. civ.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso, dichiara assorbito il secondo, cassa il decreto impugnato e, decidendo nel merito, rigetta il ricorso proposto da (omissis) avverso il provvedimento di trasferimento in Norvegia emesso l'11 dicembre 2017 (e notificato il

14 dicembre 2017) dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione l'asilo, Unità Dublino.

Compensa integralmente le spese processuali.

Così deciso in Roma in data 23 settembre 2020.

Il Presidente

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
Prima Sezione Civile
Depositato in Cancelleria
27-10-2020
Il Cancelliere
[illegible] ANDREA