23 NOV. 2020

26603/20

AULA 'A'

ESENTE REGISTRAZIONE ESENTE BOLLO ESENTE DIRITTI

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

R.G.N. 177/2020

Dott. LUCIA TRIA - Presidente - Cron. 26603

Dott. ROSA ARIENZO - Consigliere - Rep.

Dott. DANIELA BLASUTTO - Consigliere - Ud. 30/09/2020

Dott. ANTONELLA PAGETTA - Consigliere - CC

Dott. GUGLIELMO CINQUE - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 177-2020 proposto da:

MINISTERO DELL'INTERNO - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione UNITA' DUBLINO, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici domicilia ex lege in ROMA, alla VIA DEI PORTOGHESI n. 12;

- ricorrente -

contro

2020

(omissis) ;

1875

- intimato -

avverso il decreto del TRIBUNALE di ROMA,

depositato il 06/11/2019 R.G.N. 55531/2018;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 30/09/2020 dal Consigliere Dott. GUGLIELMO CINQUE;

il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Dott. RITA SANLORENZO ha depositato conclusioni scritte.

RILEVATO CHE

1. Il Tribunale di Roma, con il decreto n. 25382 pubblicato il 6.11.2019, ha annullato il provvedimento n. IT398240-A/RM0048166, emesso il 8.5.2018 dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo -Unità di Dublino, con il quale era stato disposto il trasferimento di (omissis) (omissis) in Danimarca.

2. Il suddetto Tribunale, ritenendo che nella fattispecie in esame residuasse uno spazio applicativo per le clausole discrezionali previste dall'art. 17 del Reg. Dublino III (la cui applicazione era stata esclusa dall'Unità Dublino), ha rilevato che il ricorrente aveva fornito prova di essere stato già colpito da un provvedimento di espulsione in Danimarca, sicché il trasferimento attuato dall'Italia costituiva misura in violazione del divieto di *non refoulment* anche indiretto ex art. 3 CEDU e artt. 4 e 19 della Carta Fondamentale dei diritti dell'UE. In relazione a tale aspetto, valutando la condizione del Paese (Iraq) nel quale il ricorrente, verosimilmente, sarebbe stato rimpatriato in esecuzione del provvedimento di espulsione a suo carico, ha sottolineato che la situazione di instabilità e di pericolo, per gli attacchi rivendicati dall'Isis, comportava che l'applicazione dell'art. 23 del Regolamento potesse determinare una violazione dei diritti fondamentali e, quindi, la necessità, ai sensi dell'art. 17 del Regolamento, di giudicare la domanda di protezione internazionale presentata anche in Italia. Ha, quindi, annullato il provvedimento del Ministero dell'Interno che aveva disposto il trasferimento del (omissis) in Danimarca.

3. Avverso il suddetto provvedimento ha proposto ricorso per cassazione il Ministero dell'Interno -Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione -Unità Dublino, affidato ad un solo motivo.

4. L'intimato non ha svolto attività difensiva.

5. Il PG, stante la novità e la delicatezza della questione da esaminare, ha chiesto la rimessione della trattazione della causa in pubblica udienza.

CONSIDERATO CHE

1. Con l'unico articolato motivo il ricorrente denunzia, ai sensi dell'art. 360 co. 1 n. 3 cpc, la violazione o falsa applicazione degli artt. 17, 18 co. 1

b e 23 del Reg. (UE) n. 604/2013, in relazione all'art. 3 CEDU e art. 33 Convenzione di Ginevra sullo stato dei migranti, nonché in relazione al combinato disposto di cui agli artt. 111 Cost. e 267 del TFUE.

2. Il Ministero deduce che il Tribunale, sul presupposto che l'eventuale trasferimento del richiedente nel Paese competente a decidere sulla domanda di protezione internazionale (Danimarca) avrebbe comportato il rischio del rimpatrio nel Paese di origine (Iraq) e che tale mera possibilità avrebbe comportato la violazione dell'art. 3 CEDU e, quindi, il concretizzarsi di un trattamento inumano e degradante, ha erroneamente interpretato il principio del non refoulement in relazione ai trasferimenti cd. Dublino che avvengono tra Paesi Membri, avvalorando la pratica del cd. *Asylum shopping*. Al riguardo sostiene anche che le doglianze concernenti le ragioni di fuga dal paese di origine e le considerazioni circa le condizioni di vita di tale Paese erano del tutto irrilevanti sia perché avrebbero costituito oggetto del giudizio innanzi agli organi del Paese competente a valutare la domanda di protezione, sia perché lo stesso Paese competente a valutare tale domanda, avrebbe dovuto rilevare la possibilità che il ricorrente poteva essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti. Sotto questo profilo il Ministero evidenzia che anche dopo la decisione negativa e prima del rimpatrio veniva verificata, secondo il report della Commissione Europea, nuovamente la eventuale sussistenza delle condizioni che non consentivano il rimpatrio e che, nel caso in esame, il richiedente aveva subito, in Danimarca, esclusivamente il diniego della protezione internazionale e non anche il decreto di espulsione avverso il quale avrebbe potuto proporre impugnazione. Da ultimo, il Ministero specifica che, ai sensi dell'art. 18 u.c. del Regolamento Dublino, lo Stato membro che riprende in carico un cittadino del quale è stata respinta la domanda di protezione e che aveva presentato domanda in altro Stato, ha l'obbligo di assicurare la possibilità di ricorrere ad un mezzo di impugnazione ed efficace ai sensi dell'art. 46 della direttiva 2013/32/UE.

3. Il ricorso è fondato.

4. Per una migliore disamina della questione sottoposta a questa Corte, è opportuno richiamare, come premessa, alcune disposizioni di legge vigenti in materia.

Il dato normativo da cui partire è l'art. 78, paragrafi 1, 2 e 3, del TFUE che testualmente recita: *«1. L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti. 2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa: a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione; b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale; C 326/76 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 26.10.2012 c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio; d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria; e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria; f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria; g) il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea. 3. Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo».*

5. La Corte di Giustizia, con la sentenza del 23.1.2019 (causa C-661/17, punto 80), ha precisato, proprio in relazione a tale articolo, che il sistema europeo comune di asilo è caratterizzato dalla fiducia reciproca e dalla presunzione di rispetto, da parte degli Stati membri, dei diritti fondamentali.

6. Le Sezioni Unite di questa Corte (ord. n. 8044 del 2018 punto 52) hanno, a loro volta, specificato che il riconoscimento della protezione

internazionale nei Paesi dell'Unione è fondato su un sistema "comune" di asilo (art. 78 TFUE) che postula un principio generale di reciproca fiducia tra i sistemi di asilo nazionali ed il mutuo riconoscimento delle decisioni emesse dalle singole autorità nazionali.

7. In questa cornice normativa va considerato, quindi, il Regolamento "Dublino III" del 2013, che ha sostituito il Regolamento cd. "Dublino II" (Reg. n. 343/2003) che era subentrato alla Convenzione di Dublino del 1990.

8. Esso contiene i criteri e i meccanismi per individuare lo Stato membro che è competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o apolide.

9. Il principio generale desumibile dagli artt. 3 e 4 è quello secondo cui ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale ricade *in primis* sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri.

10. La competenza è individuata attraverso i criteri obiettivi previsti dal Regolamento, i cui obblighi -a carico degli Stati membri- sono contemplati negli artt. 18 e ss.; sono poi, ammesse eccezioni disciplinate dall'art. 17 (Clausole discrezionali) che prevede testualmente: «*1. In deroga all'articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento. Lo Stato membro che decide di esaminare una domanda di protezione internazionale ai sensi del presente paragrafo diventa lo Stato membro competente e assume gli obblighi connessi a tale competenza. Se applicabile, esso ne informa, utilizzando la rete telematica «DubliNet» istituita a norma dell'articolo 18 del regolamento (CE) n. 1560/2003, lo Stato membro precedentemente competente, lo Stato membro che ha in corso la procedura volta a determinare lo Stato membro competente o quello al quale è stato chiesto di prendere o riprendere in carico il richiedente. Lo Stato membro che diventa competente ai sensi del presente paragrafo lo indica immediatamente nell'Eurodac ai sensi del regolamento (UE) n. 603/2013, aggiungendo la data in cui è stata adottata la decisione di esaminare la domanda. 2. Lo Stato membro nel quale è manifestata la volontà di chiedere la*

protezione internazionale e che procede alla determinazione dello Stato membro competente, o lo Stato membro competente, può, in ogni momento prima che sia adottata una prima decisione sul merito, chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente ai sensi dei criteri definiti agli articoli da 8 a 11 e 16. Le persone interessate debbono esprimere il loro consenso per iscritto. La richiesta di presa in carico consta di tutti gli elementi a disposizione dello Stato membro richiedente che consentano allo Stato membro richiesto di valutare la situazione. Lo Stato richiesto provvede a ogni necessaria verifica per esaminare i motivi umanitari invocati e risponde allo Stato membro richiedente entro due mesi dal ricevimento della richiesta avvalendosi della rete telematica «DubliNet» istituita a norma dell'articolo 18 del regolamento (CE) n. 1560/2003. L'eventuale risposta di rifiuto della richiesta deve essere motivata. Se lo Stato membro richiesto accetta tale richiesta, la competenza dell'esame della domanda gli è trasferita.

11. La Corte di Giustizia, in relazione a tale ultima disposizione, ha affermato, con la citata sentenza (punti 57, 58 e 59) che: "*57. Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del summenzionato regolamento, in deroga a detto articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base a tali criteri. 58. Risulta chiaramente dal disposto dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III che detta disposizione possiede natura facoltativa ove lascia alla discrezionalità di ogni Stato membro la decisione di procedere all'esame di una domanda di protezione internazionale che è presentata allo stesso, anche se tale esame non incombe ad esso in forza dei criteri di determinazione dello Stato membro competente definiti da detto regolamento. L'esercizio di tale facoltà, peraltro, non è soggetto a condizioni particolari (v., in tal senso, sentenza del 30 maggio 2013, Halaf, C-528/11, EU:C:2013:342, punto 36). Detta facoltà è intesa a consentire a ciascuno Stato membro di decidere in piena sovranità, in base a considerazioni di tipo politico, umanitario o pragmatico, di accettare l'esame di una domanda di protezione internazionale, anche se esso non è competente in applicazione dei suddetti criteri (sentenza del 4 ottobre 2018, Fathi, C-56/17, EU:C:2018:803, punto 53). 59. In considerazione della portata del potere discrezionale in tal modo accordato agli Stati membri, spetta allo Stato membro*

interessato determinare le circostanze in cui intende far uso della facoltà conferita dalla clausola discrezionale prevista dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III e accettare di esaminare direttamente una domanda di protezione internazionale per la quale non è competente in forza dei criteri definiti da detto regolamento".

12. Con altra sentenza del 4.10.2018 (causa C-56/17, Bahtivar- punto 53) ha, altresì, precisato: "*... l'articolo 17 del regolamento Dublino III, intitolato «Clausole discrezionali», prevede nello specifico, al paragrafo 1, che, in deroga all'articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel medesimo regolamento, e un tale Stato membro diventa allora lo Stato membro competente e assume gli obblighi connessi a tale competenza. La Corte ha rilevato, al riguardo, che tale facoltà mira a consentire a ciascuno Stato membro di decidere in piena sovranità, in base a considerazioni di tipo politico, umanitario o pragmatico, di accettare l'esame di una domanda di protezione internazionale, anche se esso non è competente in applicazione dei suddetti criteri (v., in tal senso, sentenza del 30 maggio 2013, Halaf, C-528/11, EU:C:2013:342, punto 37).*

13. La Corte di Cassazione (ord. n. 31675 del 2018) ha ribadito che la competenza ad esaminare una domanda di protezione internazionale, ai sensi dell'art. 17 citato, spetta all'amministrazione e non al giudice al quale spetta, invece, decidere su quale sia lo stato competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale.

14. Fermo restando, pertanto, che l'art. 27, par. 1 del Regolamento Dublino III va interpretato nel senso che non impone di prevedere un ricorso avverso la decisione di non fare uso della facoltà prevista dall'art. 17, par. 1, del Regolamento medesimo e che detta decisione potrà essere contestata in sede di ricorso avverso la decisione di trasferimento (Corte di Giustizia sent. citata del 23.1.2019 punto 70), la questione da analizzare è la individuazione dei poteri in capo al giudice ordinario, investito appunto del ricorso avverso il decreto di trasferimento nello Stato membro che aveva preso in carico il richiedente asilo, disposto dalla Unità Dublino del secondo Stato.

15. E' stato già evidenziato che la operatività delle clausole discrezionali di cui all'art. 17 del Regolamento vede come destinatari gli Stati membri e non il giudice.

16. Sicuramente, quindi, a differenza di quanto ritenuto dal Tribunale di Roma con il provvedimento impugnato, non poteva essere rivalutata la domanda di protezione internazionale già esaminata dallo Stato membro (Danimarca) che aveva preso in carico per primo il richiedente.

17. Una nuova rivalutazione della istanza contrasterebbe, infatti, con l'art. 78 del TFEU, come interpretato dalla Corte di Giustizia, improntato ad una fiducia reciproca tra gli Stati dell'Unione e, pertanto, al rispetto delle decisioni assunte dagli stessi; essa, inoltre, attraverso una torsione interpretativa dell'art. 17 assolutamente non consentita dal dato letterale e da quello logico-sistematico ed in contrasto con la finalità del Regolamento n. 604 del 2013, dichiarata dall'art. 3.1. (per cui una domanda di asilo è esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come Stato competente in base ai principi enunciati nel capo III), determinerebbe uno stress strutturale di tutto l'impianto del suddetto Regolamento Dublino III, mettendo in crisi e vanificando l'intero sistema degli "obblighi sulla presa in carico", previsti dagli artt. 18 e ss. del Regolamento, che riguarda, come già detto, esclusivamente gli Stati e non l'autorità giurisdizionale.

18. Il controllo che residua, per il giudice ordinario (in quanto si verte comunque in materia di diritti soggettivi, cfr. Cass. n. 31127/2019), in sede di ricorso avverso il decreto di trasferimento emesso dall'Unità Dublino è, pertanto, unicamente un sindacato di legalità, da svolgersi come giudice dell'atto e non del rapporto, e che concerne i vizi quali i criteri di competenza e/o la violazione di legge procedimentale.

19. Alla stregua di quanto esposto, il ricorso deve essere accolto, con la cassazione dell'impugnato provvedimento, perché il Tribunale di Roma non si è attenuto ai sopra esposti principi. Non essendo, poi, necessari ulteriori accertamenti di fatto, il giudizio può essere deciso nel merito con il rigetto della originaria domanda di (omissis) .

20. La novità della questione esaminata, come evidenziato anche dalle richieste del PG nella requisitoria scritta, induce a compensare tra le parti tutte le spese di lite.

PQM

La Corte accoglie il ricorso; cassa il provvedimento impugnato e, decidendo nel merito, rigetta la originaria domanda di (omissis) (omissis). Compensa tra le parti tutte le spese di giudizio.

Così deciso in Roma, nell'Adunanza camerale, il 30 settembre 2020

Il Presidente

Dott.ssa Lucia Tria

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO

Il Funzionario Giudiziario

Depositato in Cancelleria

oggi 23 NOV. 2020

Il Funzionario Giudiziario

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO

Maria Pia Giacoia