



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta da

Maria ACIERNO - Presidente -
Marina MELONI - Consigliere -
Clotilde PARISE - Consigliere -
Guido MERCOLINO - Consigliere Rel. -
Eleonora REGGIANI - Consigliere -

Oggetto:

protezione internazio-
nale

R.G.N. 10348/2022

Cron.

CC - 12/06/2024

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 10348/2022 R.G. proposto da

██████████ rappresentato e difeso dall'Avv. ██████████ con do-
micilio in Roma, piazza Cavour, presso la Cancelleria civile della Corte di cas-
sazione;

- *ricorrente* -

contro

MINISTERO DELL'INTERNO - DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IM-
MIGRAZIONE - UNITA' DUBLINO;

- *intimato* -

avverso il decreto del Tribunale di Trieste n. 2606/22, depositato il 6 aprile
2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 12 giugno 2024 dal
Consigliere Guido Mercolino.



FATTI DI CAUSA

1. ██████████ cittadino del Pakistan, ha proposto ricorso contro il provvedimento emesso il 25 gennaio 2018, con cui il Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – Unità Dublino ha disposto il suo trasferimento in Francia, quale Stato membro dell'UE in cui egli aveva presentato domanda di protezione internazionale, che ne ha accettato la ripresa in carico.

1.1. Con decreto del 13 novembre 2019, il Tribunale di Roma ha dichiarato la propria incompetenza per territorio.

1.2. Il giudizio è stato quindi riassunto dinanzi al Tribunale di Trieste, che con decreto del 6 aprile 2022 ha rigettato il ricorso.

A fondamento della decisione, Tribunale ha escluso la possibilità d'invo-care sia la clausola discrezionale di cui all'art. 17 del Regolamento UE n. 604/2013 che il principio di *non refoulement*, osservando che la prima costituisce esercizio di prerogative discrezionali della Pubblica Amministrazione, non sindacabile da parte del Giudice ordinario, mentre il secondo è garantito dalle norme interne degli Stati europei, vincolati al *mutual trust*. Ha aggiunto che la procedura prevista dal Regolamento esclude l'applicabilità di tale principio o la deducibilità della violazione del diritto di difesa nel procedimento conclusosi in un altro Stato, sussistendo una separazione concettuale tra la decisione relativa alla competenza e quella relativa al merito. Ha escluso inoltre la configurabilità di una violazione degli obblighi informativi, osservando comunque che gli stessi gravano sullo Stato membro depositario della prima domanda di protezione, mentre lo Stato italiano è tenuto soltanto a fornire informazioni in ordine allo Stato competente, indicato nel decreto di trasferimento, e precisando che la violazione di tali obblighi non comporta la nullità o inefficacia del provvedimento, mentre il diritto di difesa risultava garantito dall'assistenza di un interprete, della traduzione del provvedimento in lingua veicolare e dall'avvenuta proposizione dell'impugnazione. Ha ritenuto generiche le allegazioni riguardanti l'esistenza di gravi carenze sistemiche nel sistema di asilo o accoglienza o del rischio di trattamenti inumani o degradanti, dando atto comunque della possibilità di ricorrere alla Corte di Giustizia UE o alla Corte EDU. Ha dichiarato infine inammissibile la domanda di riconosci-



mento della protezione umanitaria, per effetto dell'intervenuta modificazione dello art. 5 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ferma restando la possibilità di chiedere la protezione speciale, ai sensi del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113.

2. Avverso il predetto decreto il [REDACTED] ha proposto ricorso per cassazione, articolato in due motivi, illustrati anche con memoria. Il Ministero dello interno non ha svolto attività difensiva.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Preliminarmente, si rileva che, nella memoria depositata ai sensi dello art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ., la difesa del ricorrente ha chiesto la dichiarazione d'inefficacia del decreto di trasferimento, per intervenuta scadenza del termine di sei mesi entro il quale, ai sensi dell'art. 29, comma primo, del Regolamento UE n. 604/2013, avrebbe dovuto provvedersi al trasferimento in Germania, sostenendo che, ai sensi dell'art. 3, comma 3-*octies*, del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, detto termine decorreva nella specie dalla comunicazione del decreto emesso il 9 febbraio 2021, con cui il Tribunale aveva rigettato l'istanza di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato.

La questione è inammissibile, avendo ad oggetto una circostanza idonea a determinare il venir meno dell'interesse alla decisione che, in quanto verificatasi anteriormente alla pronuncia del decreto impugnato, avrebbe dovuto essere fatta valere nel giudizio di merito, e non è quindi deducibile in questa sede, ai sensi dell'art. 372 cod. proc. civ. (cfr. Cass., Sez. lav., 7/12/2017, n. 29349; Cass., Sez. I, 20/09/2013, n. 21596; Cass., Sez. II, 28/08/2002, n. 12607).

2. Con il primo motivo d'impugnazione, il ricorrente deduce la violazione o la falsa applicazione degli artt. 4 e 5 del Regolamento UE n. 604/2013, censurando il decreto impugnato per aver ritenuto insussistente la violazione dell'obbligo d'informare il richiedente per iscritto e in una lingua a lui comprensibile, da lui fatta valere nella memoria depositata nel corso del procedimento, ed in ordine alla quale l'Amministrazione non aveva preso posizione. Premesso che, in quanto funzionali ad una partecipazione effettiva e consapevole alla procedura, gli obblighi informativi previsti dal Regolamento costituiscono un aspetto essenziale ed inderogabile della disciplina del trasferi-



mento, sostiene che essi non sono sovrapponibili a quelli riguardanti la domanda di protezione, e l'inosservanza degli stessi costituisce anch'essa oggetto del sindacato giurisdizionale, determinando l'illegittimità del provvedimento di trasferimento.

3. Con il secondo motivo, il ricorrente lamenta la violazione o la falsa applicazione dell'art. 11 della Direttiva 2013/32/UE, dell'art. 17 del Regolamento UE n. 604/2013, degli artt. 1, 2, 3 e 4 della CEDU, dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati, degli artt. 5, comma sesto, e 19, comma primo, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, degli artt. 2, lett. e) e g), e 14 del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, dell'art. 8 del d.lgs. n. 25 del 2008 e dell'art. 2697 cod. civ., nonché l'omesso esame di un fatto controverso e decisivo per il giudizio, censurando il decreto impugnato per aver escluso la competenza dello Stato italiano ad esaminare le doglianze da lui sollevate in ordine allo svolgimento della procedura di riconoscimento della protezione internazionale da lui promossa in Francia. Premesso di non aver avuto comunicazione dei motivi di rigetto della domanda e di non aver ricevuto copia della relativa documentazione, afferma che la veridicità di tale assunto avrebbe potuto essere accertata mediante l'acquisizione d'informazioni presso il Ministero degli affari esteri oppure ordinando al Ministero dell'interno di produrre la predetta documentazione, non potendosi porre a carico di esso ricorrente l'onere di provare l'esistenza di carenze sistemiche nella procedura di asilo. Aggiunge che, nell'escludere l'applicabilità della clausola discrezionale di cui all'art. 17 cit., il Tribunale non ha considerato che la stessa forma parte integrante del sistema di determinazione della competenza, consentendo di escludere il trasferimento qualora lo stesso esponga il richiedente al rischio del rimpatrio e del conseguente assoggettamento a trattamenti inumani o degradanti. Sostiene infine che il Tribunale ha omesso di esercitare i propri poteri istruttori officiosi e di esaminare le fonti d'informazione da lui prodotte, attestanti la situazione di violenza generalizzata esistente nella sua regione di origine, a causa delle tensioni sociali determinate dalla revoca dell'autonomia del Kashmir e degli scontri armati in atto tra l'India e il Pakistan. Aggiunge che il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, nell'ampliare le ipotesi in cui possono essere rilasciati i permessi di soggiorno per casi speciali, introdotti dal d.l. n.



113 del 2018, ha modificato l'art. 19, comma 1.1, del d.lgs. n. 286 del 1998, prevedendo il divieto di espulsione qualora sussistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare.

4. Il primo motivo, riflettente l'inadempimento degli obblighi informativi inerenti alla procedura di trasferimento, è fondato.

Non può infatti condividersi il decreto impugnato, nella parte in cui ha ritenuto insussistente la predetta violazione, affermando che gli obblighi informativi previsti dagli artt. 4 e 5 cit. gravano sullo Stato membro dinanzi al quale è stata depositata la prima domanda di protezione, ed escludendo comunque che l'inadempimento degli stessi possa determinare la nullità o l'inefficacia del decreto di trasferimento o la lesione del diritto di difesa del richiedente.

In tema di protezione internazionale, e con riferimento alla procedura di trasferimento disciplinata dal Regolamento UE n. 604/2013, questa Corte ha già avuto modo di affermare che, ai fini dell'adempimento degli obblighi informativi previsti dagli artt. 4 e 5, è necessaria la consegna al richiedente dell'opuscolo c.d. comune di cui all'art. 4, non surrogabile da quella dell'opuscolo di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 25 del 2008, non potendosi ovviare all'inosservanza delle garanzie previste dalle predette disposizioni attraverso una conoscenza acquisita *aliunde* dall'interessato, poiché in tal modo si frustrerebbe l'esigenza di uniforme trattamento dello straniero in tutto in territorio dell'Unione, che è alla base della norma eurounitaria. La mancata consegna dell'opuscolo comporta la nullità del provvedimento di trasferimento adottato all'esito della procedura, ai fini della quale non assume alcun rilievo la mancata allegazione e dimostrazione, da parte dell'interessato, di uno specifico *vulnus* al suo diritto di azione e difesa in giudizio, poiché il rispetto delle prescrizioni del Regolamento è rimesso alla buona prassi delle autorità degli Stati membri e non può essere condizionato dalle modalità con cui, in concreto, i singoli interessati reagiscono alle eventuali violazioni della predetta normativa eurounitaria (cfr. Cass., Sez. II, 26/11/2021, n. 37044; 10/09/2021, n. 24493; 27/08/2020, n. 17963).

L'enunciazione di tale principio trova giustificazione anche nella differenza



di contenuto tra gli opuscoli informativi relativi alla procedura di trasferimento ed a quella di riconoscimento della protezione internazionale, così come disciplinati dall'art. 16-*bis* del Regolamento n. 1560/2003, come modificato dal Regolamento di esecuzione n. 118/2014: tale disposizione distingue infatti l'opuscolo c.d. comune riportato nell'allegato X del Regolamento, volto ad informare tutti i richiedenti sulle disposizioni dei Regolamenti nn. 604/2013 e 603/2013, da quello riportato nell'allegato XIII, rivolto ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi soggiornanti irregolarmente in uno Stato membro; il primo viene consegnato all'interessato quando le autorità nazionali competenti hanno ragione di ritenere che un altro Stato membro possa essere competente per l'esame della richiesta di protezione internazionale, e reca spiegazioni relative alla procedura di trasferimento, nonché informazioni sui diritti dell'interessato e raccomandazioni e domande dirette al corretto svolgimento della procedura; il secondo si limita a informare il richiedente della possibilità del ritrasferimento, per l'ipotesi in cui abbia già presentato una domanda di protezione in un altro Stato membro, prevedendo in tal caso la somministrazione d'informazioni più dettagliate in ordine alla procedura da seguire ed alle relative conseguenze.

4.1. L'orientamento della giurisprudenza di legittimità ha trovato conforto nella sentenza della Corte di giustizia UE del 30 novembre 2023, nelle cause riunite C-228/21, C-254/21, C-297/2021, C-315/2021 e C-328/2021, con cui, pronunciandosi su questioni pregiudiziali sollevate da questa Corte e da alcuni Giudici di merito, sono stati enunciati, tra l'altro, i seguenti principi:

1) l'art. 4 del Regolamento UE n. 604/2013 e l'art. 29 del Regolamento UE n. 603/2013 devono essere interpretati nel senso che l'obbligo di fornire le informazioni in essi contemplate, in particolare l'opuscolo comune il cui modello è contenuto nell'allegato X al Regolamento CE n. 1560/2003, s'impone tanto nell'ambito di una prima domanda di protezione internazionale e di una procedura di presa in carico, previste rispettivamente dagli art. 20, par. 1, e 21, par. 1, del Regolamento n. 604/2013, quanto nell'ambito di una domanda di protezione internazionale successiva e di una situazione, come quella di cui all'art. 17, par. 1, del Regolamento n. 603/2013, che possono dar luogo a procedure di ripresa in carico previste dagli artt. 23, par. 1, e 24,



par. 1, del Regolamento n. 604/2013;

2) l'art. 5 del Regolamento n. 604/2013 dev'essere interpretato nel senso che l'obbligo di svolgere il colloquio personale in esso contemplato s'impone tanto nell'ambito di una prima domanda di protezione internazionale e di una procedura di presa in carico, quanto nell'ambito di una domanda di protezione internazionale successiva e di una situazione che possono dar luogo a procedure di ripresa in carico;

3) gli artt. 5 e 27 del Regolamento n. 604/2013 devono essere interpretati nel senso che, fatto salvo l'art. 5, par. 2, di tale Regolamento, la decisione di trasferimento dev'essere annullata a seguito di ricorso presentato avverso quest'ultima ai sensi dell'art. 27 di detto Regolamento e che contesta la mancanza del colloquio personale previsto da detto art. 5, a meno che la normativa nazionale consenta all'interessato, nell'ambito di detto ricorso, di esporre di persona tutti i suoi argomenti avverso tale decisione nel corso di un'audizione che rispetti le condizioni e le garanzie enunciate in quest'ultimo articolo, e che tali argomenti non siano atti a modificare detta decisione;

4) gli artt. 4 e 27 del Regolamento n. 604/2013 e l'art. 29, par. 1, lett. b), del Regolamento n. 603/2013 devono essere interpretati nel senso che quando il colloquio personale previsto dall'art. 5 del Regolamento n. 604/2013 è avvenuto, ma l'opuscolo comune che deve essere consegnato all'interessato in esecuzione dell'obbligo di informazione previsto dall'art. 4 di tale Regolamento o dall'art. 29, par. 1, lett. b), del Regolamento n. 603/2013 non è stato consegnato, il giudice nazionale incaricato di valutare la legittimità della decisione di trasferimento può pronunciare l'annullamento di tale decisione solo se ritiene, tenuto conto delle circostanze di fatto e di diritto specifiche del caso di specie, che, nonostante lo svolgimento del colloquio personale, la mancata consegna dell'opuscolo comune abbia effettivamente privato tale persona della possibilità di far valere i propri argomenti in misura tale che il procedimento amministrativo nei suoi confronti avrebbe potuto condurre a un risultato diverso.

A fondamento di tali conclusioni, la Corte di Giustizia ha osservato innanzitutto che la finalità della consegna dell'opuscolo comune consiste nel fornire all'interessato informazioni relative all'applicazione del Regolamento Dublino



III e ai suoi diritti nel contesto della determinazione dello Stato membro competente, mentre il colloquio personale costituisce il modo per verificare che egli comprenda le informazioni contenute in tale opuscolo e rappresenta una occasione privilegiata, se non la garanzia di poter comunicare all'autorità competente elementi d'informazione che possono portare lo Stato membro interessato a non rivolgere a un altro Stato membro una richiesta di ripresa in carico e persino, se del caso, a impedire il trasferimento di detta persona. Premesso inoltre che il destinatario di una decisione di trasferimento ha diritto a un ricorso effettivo, il quale deve poter avere ad oggetto tanto il rispetto delle norme che assegnano la competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale quanto le garanzie procedurali stabilite dal Regolamento, la Corte ha affermato che il ricorso previsto dall'art. 27, par. 1, deve poter avere ad oggetto, in particolare, la mancata consegna dell'opuscolo comune, nonché il mancato svolgimento del colloquio personale. Pur ribadendo, infine, che spetta all'ordinamento giuridico interno degli Stati membri l'individuazione delle modalità processuali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la salvaguardia dei diritti dei singoli, purché siano rispettati i principi di equivalenza ed effettività, la Corte ha rilevato che le decisioni di rinvio sollecitavano specificamente un chiarimento in ordine alle conseguenze della violazione delle garanzie procedurali previste dal Regolamento, ed ha quindi precisato che, in mancanza del colloquio personale, la decisione di trasferimento dev'essere annullata, a meno che la normativa nazionale non consenta all'interessato, nell'ambito del ricorso previsto dall'art. 27, par. 1 cit., di esporre di persona tutti i suoi argomenti nel corso di un'audizione che rispetti le condizioni e le garanzie prescritte, e che tali argomenti non siano atti a modificare detta decisione.

4.2. Alla stregua di tale interpretazione della normativa eurounitaria, avente portata vincolante per il Giudice nazionale, deve quindi concludersi che, contrariamente a quanto ritenuto dal decreto impugnato, gli obblighi informativi di cui agli artt. 4 e 5 del Regolamento UE n. 604/2013 gravano anche sullo Stato membro che ha richiesto il trasferimento, hanno un contenuto specifico diverso da quello degli obblighi previsti per la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, e la loro violazione comporta



l'annullamento del decreto di trasferimento, indipendentemente dalla circostanza che all'interessato siano state garantite l'assistenza di un interprete, la traduzione del provvedimento in lingua veicolare e la possibilità di far valere i propri diritti in sede d'impugnazione.

Tanto premesso, si osserva che nel caso di specie può ritenersi provato che i predetti obblighi siano rimasti inadempiti, giacché, come risulta dalla trascrizione della memoria di costituzione del Ministero nel giudizio di merito, l'Amministrazione, a fronte della deduzione della violazione degli artt. 4 e 5 del Regolamento UE, formulata dal ricorrente in una nota depositata nel corso del procedimento, non ha contestato di aver omesso di consegnargli il c.d. opuscolo comune, ma si è limitata ad eccepire l'inammissibilità della questione, in quanto non sollevata nel ricorso introduttivo.

5. Il decreto impugnato va pertanto cassato, restando assorbito il secondo motivo, riflettente l'esistenza di carenze sistemiche nelle procedure di asilo e nelle condizioni di accoglienza della Francia, l'applicabilità della clausola discrezionale di cui all'art. 17 del Regolamento UE e la violazione del principio di *non refoulement*.

Non risultando necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa può essere decisa nel merito, ai sensi dell'art. 384, secondo comma, cod. proc. civ., con l'annullamento del decreto di trasferimento.

L'oggettiva incertezza della materia trattata, venuta meno soltanto in epoca successiva alla proposizione del ricorso, per effetto dell'intervento del Giudice unionale, giustifica l'integrale compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

accoglie il primo motivo di ricorso, dichiara assorbito il secondo motivo, cassa il decreto impugnato e, decidendo nel merito, annulla il decreto di trasferimento emesso il 25 gennaio 2018 dal Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – Unità Dublino nei confronti di [REDACTED]

[REDACTED] Compensa integralmente le spese dei due gradi di giudizio.

Così deciso in Roma il 12/06/2024

La Presidente

