



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

MARIA ACIERNO	Presidente relatore
ROSARIO CAIAZZO	Consigliere
ALESSANDRA DAL MORO	Consigliere
ANNA MARIA CASADONTE	Consigliere
RITA ELVIRA RUSSO	Consigliere

Oggetto:

reg. Dublino

Ud.09/04/2025

c.c.

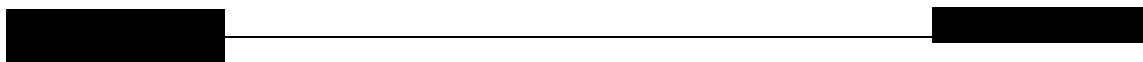
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 8917/2021 R.G. proposto da:
MINISTERO DELL'INTERNO, elettivamente domiciliato in ROMA VIA
DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO
STATO . (ADS80224030587) che lo rappresenta e difende

-ricorrente-

contro



-intimato-

avverso Il DECRETO di TRIBUNALE ROMA n. 80312/2019
depositata il 05/03/2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 09/04/2025
dalla presidente relatrice MARIA ACIERNO,

FATTI DI CAUSA



1. Il Tribunale di Roma ha accolto il ricorso proposto da cittadino afghano, richiedente protezione internazionale, avverso il provvedimento emesso nei suoi confronti, dall'Unità Dublin, costituita presso la Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, di trasferimento in Germania, ai sensi dell'art. 18.1 lettera b) del regolamento n. 604 del 2013 (d'ora in poi regolamento). La determinazione dell'Unità Dublin seguiva l'accoglimento della richiesta di ripresa in carico del ricorrente da parte della Germania ove risultava proposta una domanda di protezione internazionale anteriore a quella proposta in Italia.

1.1 Nel ricorso avverso la decisione di trasferimento il cittadino afghano aveva evidenziato di essere fuggito dall'Afghanistan a causa della grave situazione di violenza e conflitto armato presente nel suo paese che metteva a rischio la sua incolumità; di essere stato vittima unitamente alla sua famiglia, di ritorsioni dei talebani perché due dei suoi fratelli avevano lavorato in un campo anglo americano ed erano stati uccisi; di aver richiesto protezione internazionale in Germania, rigettata da quel paese UE che aveva da tempo avviato rimpatri forzati dei cittadini afghani; di avere, di conseguenza, riparato in Italia e proposto nuovamente domanda di protezione internazionale cui era seguita la decisione di trasferimento impugnata, per violazione dell'art. 17 del regolamento e dell'art. 3 Cedu. A sostegno del ricorso aveva, altresì depositato certificazione medica con diagnosi di disturbo dell'adattamento correlato agli eventi traumatici e alle violenze subite nel paese di origine.

1.2. A sostegno della decisione il Tribunale di Roma ha rilevato: il rispetto delle regole di competenze fissate dal regolamento deve essere conciliato con il divieto di refoulement ex art. 3 Cedu e artt. 4 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. La



giurisprudenza della Corte Edu è ferma nello stabilire che i trasferimenti non possono esporre i cittadini stranieri al rischio reale di subire torture o trattamenti inumani e degradanti o violazioni dei diritti umani garantiti dalla Convenzione.

L'art.3, par. 2, ad avviso del Tribunale sancisce che il trasferimento può essere eseguito soltanto se lo straniero non corra il rischio di essere esposto a trattamenti inumani e degradanti, pur in assenza di carenze sistemiche nel paese verso il quale è stato disposto il trasferimento. Poiché, da un lato, dalle C.O.I. riprodotte nel provvedimento, risulta che la Germania effettui rimpatri forzati in Afghanistan, unitamente ad altri paesi europei, dall'altro che la situazione generale di quest'ultimo paese extraeuropeo si caratterizzi per conflitti cruenti e generalizzati e per reiterate gravi violazioni di diritti umani, ritiene il tribunale che non possa essere disposto il trasferimento del ricorrente verso il paese europeo che ha accettato la ripresa in carico.

1.3 In conclusione, il Tribunale afferma che il trasferimento disposto dall'Autorità Dublino espone il ricorrente al rischio della violazione del principio di non refoulement, sia con riferimento alla ripresa in carico del paese europeo sia in relazione al paese di origine.

2. Avverso questa pronuncia ha proposto ricorso per cassazione affidato ad un unico articolato motivo il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione UNITA' Dublino. Non ha proposto difese la parte intimata.

2.1. La causa era stata rinviata a nuovo ruolo in attesa della pronuncia delle S.U. sui quesiti ad esse sottoposti con le ordinanze interlocutorie n.10898 e 10903 del 2024. Il p.g. ha depositato requisitoria scritta.

MOTIVI DELLA DECISIONE

3. Con unico articolato motivo viene dedotta la violazione degli artt. 3.2 e 17 del regolamento. Secondo il Ministero ricorrente, il



Tribunale ha illegittimamente applicato l'art. 3.2 del regolamento, secondo il quale quando non sia possibile eseguire il trasferimento verso il paese designato dal capo III o verso il primo Stato membro in cui la domanda è stata presentata, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione diventa lo Stato membro competente per una pluralità di ragioni. In primo luogo, la deroga richiede l'applicazione, di natura discrezionale e facoltativa, della clausola di cui all'art. 17, del regolamento. In secondo luogo, l'esercizio della clausola può avvenire solo prima dell'adozione di una decisione di merito. Mancano dunque, nella specie, entrambi i presupposti.

Oltre a tali rilievi, il Ministero ricorrente evidenzia che non è sufficiente al riguardo la mera deduzione di gravi carenze nel sistema di asilo e di accoglienza, essendo necessario superare con specifici riscontri probatori la presunzione di rispetto del sistema di asilo da parte di tutti gli Stati membri. Il mero rischio di refoulement indiretto fondato sulla presunta violazione da parte di uno Stato membro di norme europee e regole convenzionali cui i paesi membri sono assoggettati non può costituire la base per la deroga ai principi unionali sulla determinazione dello Stato competente a valutare la domanda di protezione internazionale, essendo patrimonio comune del diritto dell'Unione Europea il rispetto del principio di non refoulement così come i sistemi di revisione delle reiezioni delle domande di protezione internazionale e dei provvedimenti di rimpatrio ove lesivi dell'art. 3 Cedu.

Secondo quanto stabilito anche dalla giurisprudenza di legittimità, precisa la parte ricorrente, il sindacato giurisdizionale deve verificare la correttezza dell'applicazione delle regole determinative della competenza e non sindacare il sistema asilo dello Stato membro, nella specie, di ripresa in carico, intaccandosi altrimenti il sistema comune di asilo e il mutuo riconoscimento delle decisioni nazionali. La fiducia reciproca nel rispetto dei valori e delle regole



che presidiano la tutela dei diritti umani che caratterizza il diritto dell'Unione non può essere messo in discussione dai giudici nazionali perché ciò integrerebbe una indebita ingerenza nelle competenze politiche dei singoli Stati.

4. L'esame del motivo di ricorso richiede l'illustrazione di due rilevanti novità sopravvenute in corso di giudizio.

4.1. La prima consiste nella concorrente rimessione alla Corte di Giustizia da parte dei Tribunali di Roma, Firenze, Milano della questione relativa all'incidenza - sulla decisione di trasferimento assunta dall'Autorità Dublino e oggetto di pieno sindacato giurisdizionale da parte del giudice ordinario, - del rischio effettivo di non refoulement indiretto derivante dal rigetto, da parte dello Stato competente alla ripresa in carico, della domanda di protezione internazionale, alla luce della politica, accertata mediante C.O.I. dei rimpatri coattivi in tale stato.

4.2. La questione è stata articolata dai giudici rimettenti sotto diversi profili:

Il primo abbraccia la violazione dell'art. 3.2 del regolamento in relazione allo statuto dei diritti umani assoluti stabilito da Cedu e Carta dei diritti fondamentali dell'UE (d'ora in poi denominata Carta). E' stato richiesto se il diritto ad un ricorso effettivo imponga di ritenere che gli artt. 4 e 19 della Carta offrano protezione anche contro il rischio di refoulement indiretto anche se lo Stato membro competente per la ripresa in carico (Stato membro richiesto) non presenti carenze sistemiche ai sensi dell'art. 3.3 del regolamento. Più analiticamente si è chiesto se il Paese membro dove è stata proposta la seconda domanda di protezione (Stato membro richiedente) possa valutare l'esistenza del rischio di refoulement indiretto verso un paese terzo ove il richiedente sarebbe esposto al concreto pericolo di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti, o ove lo Stato membro competente abbia diversamente valutato la nozione di "protezione all'interno del paese di origine".



Sempre in relazione all'interpretazione dell'art. 3.2 del regolamento

è stato richiesto se il rigetto di domanda protezione internazionale a carattere definitivo da parte dello Stato membro competente che effettua la ripresa in carico, possa essere ricondotta alla categoria delle carenze sistemiche ove il giudice adito dello Stato membro richiedente ritenga concreto il rischio per il ricorrente di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti.

4.3 Il secondo profilo tocca, invece, specificamente il tema dell'ambito di applicazione dell'art. 17 del regolamento.

I giudici rimettenti hanno richiesto se l'art. 17 debba essere interpretato nel senso che il giudice dello Stato membro, investito dell'impugnazione del provvedimento dell'Unità Dublino, possa affermare la propria competenza ove accerti che la reiezione definitiva della domanda di protezione internazionale da parte dello Stato membro competente per la ripresa in carico, esponga il richiedente al rischio di violazione del principio di non refoulement indiretto derivante dal respingimento del richiedente verso il paese di origine nel quale sarebbe esposto al pericolo di morte o di trattamenti disumani e degradanti. Più precisamente si è chiesto se il giudice dell'impugnazione del provvedimento di trasferimento, in sede di valutazione del rischio di non refoulement indiretto sia tenuto all'applicazione dell'art. 17 del regolamento e quali siano i criteri che il giudice adito ex art. 27 del regolamento, debba o possa utilizzare per la verifica del rischio di non refoulement indiretto, ove tale rischio sia stato già escluso dal paese che ha esaminato la prima domanda di protezione internazionale.

5. La Corte di Giustizia con la sentenza del 30 novembre 2023 ha fornito una risposta chiara ed univoca ai quesiti in oggetto dopo aver esaminati quelli riguardanti la configurazione e il contenuto del rispetto degli obblighi informativi previsti dal regolamento.

5.1 In relazione all'art. 3.2 nella parte in cui si riferisce all'impossibilità di disporre il trasferimento verso un paese ove



sussistano carenze sistemiche che implicano il rischio di essere esposti a trattamenti inumani e degradanti ed al diritto ad un ricorso effettivo (art. 27), la Corte ha preliminarmente evidenziato che ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri una serie di valori comuni su cui l'Unione si fonda, come precisato nell'art. 2 TUE. Esiste, di conseguenza un sistema di fiducia reciproca tra gli Stati membri in ordine al fatto che gli ordinamenti giuridici dei singoli Stati sono in grado di garantire una tutela equivalente ed effettiva dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta dagli artt. 1 e 4, riguardanti rispettivamente l'inviolabilità della dignità umana ed il divieto di essere esposti al rischio di tortura o pene o trattamenti inumani e degradanti e che il trattamento riservato ai richiedenti protezione internazionale sia conforme anche alla Convenzione relativa allo status dei rifugiati ed alla Cedu.

5.2. Da queste premesse è scaturita la risposta al quesito. In assenza di fondati motivi di ritenere che sussistano carenze sistemiche nello Stato membro nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, il giudice dello Stato membro richiedente, adito del ricorso avverso una decisione di trasferimento, non può esaminare se sussista un rischio, nello Stato membro richiesto, di violazione del principio di non refoulement indiretto in caso di trasferimento. Divergenze di opinioni tra le autorità ed i giudici dello Stato membro richiedente e dello Stato membro richiesto in merito all'interpretazione dei presupposti sostanziali della protezione internazionale non dimostrano l'esistenza di carenze sistemiche.

Unica eccezione all'applicazione del predetto principio è stata individuata nella possibilità che l'esame del caso concreto evidenzi che il trasferimento di un richiedente asilo comporti un rischio reale e comprovato, dovuto alle condizioni particolari e soggettive in cui versi, (ad esempio di salute) di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti.



6. In relazione all'ambito di applicazione dell'art. 17 la Corte ha stabilito i seguenti principi:

6.1 il giudice dell'impugnazione della decisione di trasferimento non può annullare il provvedimento dell'Autorità Dublino solo perché non condivide la valutazione dello Stato membro richiesto in relazione al rischio di non refoulement indiretto.

6.2. La clausola discrezionale di cui all'art. 17 del regolamento ha natura facoltativa nel senso che lascia allo Stato membro di procedere all'esame di una domanda di protezione internazionale pur se tale esame non spetta ad esso in virtù dei criteri Dublino. L'esercizio di questa facoltà non è legato a condizioni particolari e può essere fondato su ragioni di carattere politico, umanitario, pragmatico. E' il singolo Stato membro a determinare le circostanze in relazione alle quali intende fare uso della facoltà, conferita dalla clausola discrezionale.

6.3. L'art. 17, in combinato disposto con l'art. 27 del regolamento (diritto ad un ricorso effettivo) e con gli artt. 4,19, e 47 della Carta (divieto di refoulement per rischio tortura, trattamenti inumani e degradanti; diritto ad un ricorso effettivo) non può essere interpretato nel senso che il giudice dell'impugnazione della decisione di trasferimento può dichiarare il proprio Stato membro competente solo perché non condivide la valutazione dello Stato membro di ripresa in carico in relazione al rischio di refoulement dell'interessato.

6.4 Il giudice dell'impugnazione della decisione di trasferimento non può esaminare il rischio di violazione del principio di non refoulement da parte dello Stato membro di ripresa in carico quando non sussistano carenze sistemiche nel sistema d'asilo o accoglienza. In caso di accertamento di carenze sistemiche nello Stato membro richiesto, la competenza dello Stato membro richiedente si fonderebbe sulla violazione dell'art. 3.2. del regolamento e non coinvolgerebbe l'applicazione dell'art. 17.



6.5. In conclusione, l'art. 17 deve essere interpretato nel senso che esso non impone al giudice dello Stato membro richiedente di dichiarare tale Stato membro competente qualora non condivida la valutazione dello Stato membro richiesto quanto al rischio di refoulement dell'interessato. In assenza di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nello Stato membro richiesto in occasione del trasferimento o in conseguenza di esso, il giudice dello Stato membro richiedente non può neppure obbligare quest'ultimo Stato membro a esaminare esso stesso una domanda di protezione internazionale sul fondamento dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III per il motivo che esiste, secondo tale giudice, un rischio di violazione del principio di non-refoulement nello Stato membro richiesto.

7. La Corte di cassazione aveva disposto il rinvio a nuovo ruolo di tutti i ricorsi, in prevalenza proposti tra il 2021 ed il 2022, avverso decisioni di trasferimento del 2019/2020 e, conseguentemente a domande di protezione internazionale risalenti a quegli anni, ovvero a cinque anni or sono. All'esito della decisione della Corte di Giustizia, ha provveduto a fissare tali ricorsi.

Per tutti quelli che coinvolgevano l'ambito di applicazione dell'art. 17 del regolamento, ha ritenuto con tre ordinanze interlocutorie di interrogare le S.U. sui seguenti quesiti:

7.1 ferma la non sindacabilità, da parte del giudice dello Stato membro richiedente, del rischio di refoulement indiretto nel paese membro richiesto, per la intangibilità del sistema di fiducia reciproca nel rispetto comune dei diritti umani ex art. 3 Cedu e art. 4 Carta, esiste e quale è lo spazio di applicazione della clausola discrezionale di cui all'art. 17 del regolamento in relazione alla sussistenza ed al rilievo dei requisiti della protezione nazionale, da accertarsi anche officiosamente, sulle base delle allegazioni fornite ed acquisite? Più esattamente il cittadino straniero in sede di



decisione sul trasferimento verso il paese di ripresa in carico può far valere circostanze incidenti sul diritto alla protezione nazionale, contenute o desumibili dalla domanda di protezione internazionale proposta nel paese membro richiedente o anche sopravvenute?

7.2 Il sistema costituzionale e convenzionale sul quale poggia il riconoscimento del diritto alla protezione nazionale può essere qualificato come una modalità di esercizio della clausola discrezionale di cui all'art. 17 del regolamento così da ritenere che la decisione di trasferimento, in presenza di circostanze che avrebbero condotto al riconoscimento del diritto alla protezione nazionale, possa integrare un rifiuto tacito dell'esercizio della clausola stessa, sindacabile da parte del giudice dell'impugnazione del trasferimento. (cass.23724 e 36996 del 2022)?

7.3. La Corte di Giustizia, secondo la quale è lo Stato membro interessato a determinare le circostanze in base alle quali intende far uso della clausola discrezionale (punto 147 della sentenza CGUE) anche in via legislativa, ha fornito la chiave per la risposta ai quesiti fornita dalle Sezioni Unite con la pronuncia n.935 del 2025.

8. La sentenza delle S.U. ribadisce anche nel principio di diritto, interamente riproduttivo della risposta al quesito contenuta nella pronuncia della CGUE, la non sindacabilità, da parte del giudice dell'impugnazione della decisione di trasferimento, del rischio di refoulement indiretto, salva la acclarata sussistenza di carenze sistemiche nel sistema di asilo e di accoglienza.

8.1 Esclude, di conseguenza, ogni forma di interferenza da parte del giudice del paese richiedente, sulla intervenuta decisione definitiva riguardante la protezione internazionale, assunta dal paese richiesto, anche in caso di divergenza valutativa dei requisiti e, soprattutto, sulla valutazione del rischio di refoulement con riferimento alle determinazioni e alle modalità di attuazione del rimpatrio. Il rispetto assoluto e la fiducia nello Stato membro di ripresa in carico riguarda, tuttavia, il sistema unionale della



protezione internazionale. L'insindacabilità riguarda le decisioni relative allo status di rifugiato, alla protezione sussidiaria ed alle misure consequenziali al rigetto.

8.2 Le sezioni unite affrontano i quesiti posti nelle ordinanze interlocutorie condividendone la premessa: il sistema di protezione nazionale deriva da un complesso quadro di tutela costituzionale, convenzionale ed interno autonomamente predisposto dallo Stato membro che in quanto tale non subisce interferenze, quanto alla determinazione della competenza giurisdizionale con le regole unionali contenute nel regolamento n. 604 del 2013 (par. 21)

8.3 Ne escludono il rilievo diretto nel giudizio a quo, ravvisando un difetto allegativo nello specifico procedimento avverso la decisione di trasferimento, non superabile, officiosamente, attraverso l'esame del contenuto della domanda di protezione internazionale, ma affrontano e condividono, in via generale, l'impostazione offerta nelle ordinanze interlocutorie. In particolare affermano che *"il diritto dell'Unione consente al richiedente di impugnare il disposto trasferimento per le più svariate ragioni, tra le quali potrebbe annoverarsi anche la dedotta violazione del proprio diritto al riconoscimento della protezione complementare di diritto nazionale»* (par. 23.1, ultimo capoverso, della motivazione). Tale affermazione viene fatta all'esito di un'ampia ricognizione (ai paragrafi. 21.2, 21.3 e 21.4) della giurisprudenza, sia di legittimità che costituzionale, ormai da tempo ferma nel riconoscere anche alla protezione complementare la natura di diritto soggettivo perfetto appartenente alla categoria dei diritti fondamentali, nel radicarlo sull'art. 10, comma terzo, Cost., del quale realizza la piena attuazione, in quanto non realizzata dai soli istituti dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria. La protezione complementare costituisce il necessario completamento del diritto d'asilo costituzionale, affermano le Sezioni Unite, richiamando precedenti in termini (S.U. 29459 e 29460 del 2019; n. 24413 del



2021), nonché le sezioni semplici fin dal 2012 (cass.10686 del 2012, 16362 del 2016, 19176 del 2020). La protezione umanitaria, oggi definita complementare, ribadiscono le S.U., ha consistenza di diritto umano fondamentale, dotato di tutela assoluta non degradabile ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo fin dal leading case S.U. n. 19393 del 2009 (più di recente il principio è stato ribadito da S.U. 12/4/2023 n. 9791).

8.4. La solida costruzione del diritto alla protezione nazionale nel nostro ordinamento interno ed il suo ancoraggio costituzionale consentono di ritenere che essa sia agevolmente inquadrabile come una delle ragioni su cui si può fondare l'esercizio della clausola discrezionale che, per espressa affermazione della Corte di Giustizia, può poggiare su ragioni di carattere umanitario, nella specie, stabilite in via generale per legge. Del resto le circostanze che determinano l'applicazione della clausola sono di stretta pertinenza dello Stato membro e possono essere di derivazione direttamente legislativa.

8.5. Questa premessa (par. 22.1 e 22.2 sentenza S.U.) conduce a qualificare l'omessa considerazione della sussistenza dei requisiti per la protezione nazionale come un rifiuto tacito di avvalersi della clausola da parte dell'Autorità Dublino ed a ritenere la conseguente sindacabilità del rifiuto da parte del giudice dell'impugnazione del trasferimento (Cass.23724 del 2020 e 36996 del 2022).

Le Sezioni Unite chiariscono tuttavia che, perché possa essere sindacata l'omessa applicazione della clausola discrezionale in sede giurisdizionale, è necessario che il ricorrente abbia prospettato all'Autorità Dublino di avere motivi ostativi (al trasferimento) collegati al diritto alla protezione complementare o che li abbia allegati, anche per la prima volta in sede di ricorso giurisdizionale avverso il trasferimento disposto dall'Autorità Dublino (par.22.2).



9. L'affermazione necessita, come ben evidenziato anche nella requisitoria del Procuratore Generale, di alcune puntualizzazioni.

9.1 In primo luogo è necessario evidenziare che il sistema interno di protezione nazionale è fondato sulle cause d'inespellibilità contenute nell'art. 19 del d.lgs n. 286 del 1998 e sulla clausola di salvaguardia costituita dalla parte ancora vigente dell'art. 5 c.6 del medesimo testo legislativo, quella secondo la quale il nostro Stato è tenuto al rispetto degli obblighi costituzionali ed internazionali in tema di diritti fondamentali della persona.

L'elencazione delle cause di inespellibilità contiene previsioni in parte sovrapponibili alle fattispecie di protezione internazionale tipizzate del diritto unionale, descritte nella Direttiva qualifiche 2011/95 (rifugio politico e protezione sussidiaria) sia in relazione al rischio di discriminazione per motivi di razza, politici, religiosi, di genere, sia in relazione all'esposizione al rischio di tortura ed esposizione a trattamenti inumani e degradanti. Tuttavia, anche in queste ipotesi, la protezione nazionale non coincide quanto ai requisiti con quella internazionale, sia in relazione all'eventuale sussistenza di cause di revoca operanti solo per le protezioni maggiori, sia in relazione alla diversa conformazione della vulnerabilità tutelabile rispetto al rigido perimetro dei requisiti normativi delle protezioni maggiori. Anche per le fattispecie d'inespellibilità di cui al citato art. 19, può, in conclusione operare, l'ostacolo al trasferimento costituito dall'accertamento positivo dei requisiti della protezione complementare senza che si verifichi un'ingerenza nel sistema unionale, in quanto il diritto al riconoscimento della protezione complementare, ove sussistente, ha un contenuto più ampio, traducendosi in un permesso di soggiorno temporaneo, rispetto al mero impedimento al rimpatrio coattivo dovuto alla esclusiva applicazione del principio di non refoulement.



9.2 Le altre ipotesi, ovvero quelle ratione temporis applicabili al caso di specie (la violazione del diritto alla vita privata e familiare, come configurata nell'art. 19 c.1.1, secondo periodo, ex d.l. n. 130 del 2020) e quelle oggetto del successivo intervento normativo, (introdotto dal d.l. n. 20 del 2023) comunque non abrogativo dell'obbligo di rispettare il sistema di tutela dei diritti fondamentali di matrice costituzionale e convenzionale, su cui c'è ampio dibattito in dottrina e nelle decisioni dei giudici di merito, rappresentano esplicitamente ipotesi neanche in parte coincidenti o sovrapponibili con quelle di matrice unionale pur trovando riconoscimento non marginale nel sistema di diritto interno.

9.3 L'autonomia del giudizio sulla decisione di trasferimento rispetto a quello relativo alla domanda di protezione internazionale è relativa, come pure ben sottolineato nella requisitoria dal Procuratore Generale, non potendo trascurarsi che il ricorrente è un richiedente asilo e che nell'ambito del giudizio relativo alla protezione internazionale al giudice del merito spetta, officiosamente, la verifica delle condizioni per la protezione nazionale, anche ove queste si fondino su fatti acquisiti successivamente alla proposizione della domanda, (allegati o comunque emergenti dagli atti del giudizio).

10. Alla luce dei principi illustrati si può procedere all'esame del motivo di ricorso.

10.1 Il collegio concorda con la conclusione di accoglimento proposta dal Procuratore generale, ritenendo, tuttavia, necessario definire l'ambito del giudizio di rinvio, non potendo considerarsi precluso, per le ragioni che si esporranno, l'esame dell'ambito di applicazione dell'art.17 del regolamento come prospettato nelle ordinanze interlocutorie e recepito, ancorché in via astratta, dalle Sezioni Unite, con ampia ed approfondita trattazione. La cassazione del provvedimento impugnato deriva dalla ratio decidendi del provvedimento impugnato. Essa si fonda sulla diretta valutazione,



da parte del giudice dello Stato membro richiedente, del rischio di refoulement indiretto in considerazione delle informazioni sulla attuazione dei rimpatri verso l'Afghanistan dei cittadini di questo Stato terzo, una volta esaurito il procedimento volto al riconoscimento della protezione internazionale.

10.2 Il Tribunale di Roma ritiene in applicazione degli artt.3.2. e 17 di non potere condividere la decisione di trasferimento perché il rischio di rimpatrio è alto e non risulta che in fattispecie analoga sia stato rispettato il principio di non refoulement. Non viene specificamente sviluppato nel corpus argomentativo come si pervenga attraverso gli articoli, pur citati, del regolamento alla conclusione cui si perviene. Le C.O.I. riguardano, in particolare la politica dei rimpatri del paese richiesto. Si tratta, in conclusione, di una decisione che contrasta frontalmente con il principio affermato dalla sentenza della CGUE in tema di valutazione del rischio di refoulement indiretto, riprodotta testualmente nel principio di diritto contenuto nella sentenza delle S.U., come ampiamente sopra illustrata.

11. E', tuttavia, necessario, come già osservato, definire l'ambito del giudizio di rinvio, tenendo conto delle incisive osservazioni contenute nella sentenza delle S.U. in relazione all'autonomia della protezione nazionale, alla sua copertura costituzionale e convenzionale, alla sua riconducibilità ad una modalità di esercizio della clausola discrezionale.

12. Al riguardo, devono essere evidenziati alcuni aspetti peculiari di questi giudizi instaurati e conclusi nel merito prima della pronuncia della CGUE e, soprattutto, prima dell'innovativa qualificazione della protezione nazionale come una modalità di esercizio della clausola di sovranità. Il primo deve confrontarsi con i precedenti arresti della CGUE, in parte superati dalla più recente pronuncia, che non chiudevano in modo radicale al confronto tra la decisione di trasferimento e la tutela assoluta del principio di non refoulement



in relazione all'art. 3 Cedu e 4 Carta. La giurisprudenza di merito si è, di conseguenza, concentrata su questo peculiare aspetto, ritenendo, in senso lato, e senza un espresso riferimento alla protezione nazionale, che il mancato rilievo del rischio di refoulement indiretto evidenziasse la non applicazione della clausola discrezionale e cozzasse, in via subordinata (o principale) con il principio sancito dall'art. 3.2, seconda parte del regolamento.

12.1 Il ricorso del Ministero dell'Interno, di conseguenza, si è concentrato sulla confutazione della correttezza del principio.

12.2 Non è emerso nel giudizio il quadro allegativo contenuto nel ricorso avverso la decisione di trasferimento del richiedente protezione internazionale o emergente dagli atti che hanno condotto alla decisione dell'Autorità Dublino.

12.3 Il secondo aspetto riguarda proprio la novità dell'approccio ermeneutico delle S.U. che, da un lato, introducono la protezione nazionale nell'ambito delle circostanze da valutare in sede di impugnazione della decisione di trasferimento, attraverso l'art. 17 del regolamento; dall'altro richiedono oneri allegativi ed una condotta processuale attiva in ordine agli adempimenti della parte richiedente, in parte non prevedibili prima della sentenza delle S.U., in parte non ritenuti di primaria rilevanza da parte dei giudici di merito e dunque non rilevati o fatti emergere nella decisione.

12.4 il terzo aspetto, proprio di tutte le decisioni involgenti l'intero quadro dei diritti fondamentali del cittadino straniero riguardanti l'asilo, è l'obbligo per il giudice del merito di procedere ad una valutazione attuale che tenga conto di tutte le sopravvenienze allegare ed acquisite al momento della decisione. (Cass.2954 del 2020; 10790 del 2023; 4041 del 2024). L'apprezzamento del fatto o dei fatti spetta in via esclusiva al giudice del merito e questo potere-dovere si attegga in modo peculiare nei giudizi in oggetto perché il potere allegativo della parti non si esaurisce in via definitiva con la decisione di legittimità ma può svilupparsi anche



nel giudizio di rinvio, sia perché l'oggetto dell'intervento nomofilattico ne impone l'esame nei limiti dell'esercizio del potere dispositivo della parte, sia perché si tratta di fatti nuovi ma decisivi o rilevanti. Quest'ultimo profilo riveste nei giudizi come quello a quo, una particolare rilevanza, per il rilievo del fattore tempo in relazione all'acquisizione di una condizione di stabilità idonea ad essere valutata alla stregua dell'art. 8 Cedu. Non deve peraltro trascurarsi che, come precisato dalla CGUE nella sentenza del 30/11/2023 sopra citata, anche nelle procedure di ripresa in cario è obbligatorio il colloquio di cui all'art. 5 del Regolamento che costituisce il modo per verificare che tale interessato comprenda le informazioni contenute in tale opuscolo e «rappresenta un'occasione privilegiata, se non la garanzia, per esso, 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» (par. 105 CGUE). Pertanto, anche gli elementi di informazione forniti nel colloquio entrano a far parte del processo di impugnazione della decisione di trasferimento, e devono essere valutati dal giudice, al fine di verificare le legittimità del rifiuto di avvalersi della clausola discrezionale.

12.5 Del resto la giurisprudenza di legittimità ha già affermato i principi sopra illustrati nella sentenza n. 11178 del 2019, affermando che in sede di cassazione con rinvio per violazione di legge ove si apra un nuovo orizzonte interpretativo che richieda l'accertamento di fatti, non trattati dalle parti e non esaminati dal giudice del merito, si deve consentire l'esercizio del potere allegativo coerentemente con le esigenze istruttorie conseguenti al nuovo percorso interpretativo sollecitato dall'intervento della giurisprudenza di legittimità. Non è necessario ricorrere all'applicazione dei principi affermati in tema di overruling, che



opera, a determinate condizioni, in via diretta, solo nella materia processuale ma è sufficiente affermare che nel giudizio di rinvio devono poter essere applicati i principi sui quali la decisione di legittimità si fonda, essendo contrastante con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, di matrice costituzionale, unionale e convenzionale, la non operatività di essi proprio nel giudizio dal quale sono scaturiti.

12.6 A fini di completezza si ritiene di dovere precisare il contenuto e l'ambito applicativo dei principi sopra esposti anche in relazione ai giudizi avverso le decisioni di trasferimento instaurati successivamente alla decisione delle S.U.

In relazione ad essi deve essere adempiuto l'onere allegativo in sede di ricorso davanti al giudice dell'impugnazione della decisione di trasferimento, integrato dai fatti acquisiti nel procedimento che evidenzino il rifiuto tacito dell'Autorità Dublino di applicare la clausola di sovranità, ove possano rilevarsi allegazioni coerenti con i requisiti di vulnerabilità propri del nostro sistema interno di protezione nazionale, anche con il richiamo puntuale alle domande ed allegazioni contenute nella domanda di protezione internazionale che ha determinato l'avvio del sub procedimento relativo all'individuazione dello Stato competente.

13 In conclusione, il ricorso deve essere accolto ed il provvedimento impugnato deve essere cassato con rinvio. Il giudice del rinvio dovrà attenersi ai seguenti principi:

- 1) Fermo che il giudice dello Stato membro richiedente, in sede di impugnazione della decisione di trasferimento, non può valutare il rischio di refoulement indiretto derivante dalle politiche di rimpatrio del paese richiesto, ne può fondare la decisione di accoglimento su una diversa valutazione dei requisiti di riconoscimento della protezione internazionale, salva la acclarata sussistenza di carenze sistemiche nel sistema di asilo e di accoglienza, può configurare rifiuto tacito*



di esercitare la clausola discrezionale ex art. 17 regolamento UE n. 604 del 2013, il mancato esame da parte della autorità Dublin, della sussistenza delle condizioni per il riconoscimento del permesso di soggiorno per protezione nazionale, tenuto conto del sostegno costituzionale (art. 10, terzo comma, Cost.) e convenzionale al diritto in questione, ed il giudice dell'impugnazione della decisione di trasferimento può valutare il predetto rifiuto sempre che i fatti che ne costituiscono il fondamento risultino allegati dal ricorrente o emergano nel corso del procedimento.

- 2) *All'esito della cassazione del provvedimento giurisdizionale di annullamento della decisione di trasferimento, perché fondato sul rischio di refoulement indiretto, il giudice nazionale, in sede di rinvio, deve verificare se, in base alle allegazioni contenute nel ricorso, ai documenti prodotti, integrati dai fatti acquisiti nella decisione oggetto d'impugnazione e da ulteriori fatti, sopravvenuti o in precedenza non emersi, allegati od acquisiti in sede di giudizio di rinvio, il rifiuto anche tacito di avvalersi della clausola discrezionale ai sensi dell'art 17 del regolamento n. 604 del 2013 possa considerarsi illegittimo per violazione del diritto al riconoscimento della protezione complementare nazionale, che ha consistenza di diritto umano fondamentale, essendo fondata sul diritto d'asilo di cui all'art 10, terzo comma Cost. di cui costituisce una delle forme di attuazione.*

Il giudice del rinvio, si atterrà ai principi esposti e provvederà anche alle spese processuali del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

Accoglie il ricorso, cassa il provvedimento impugnato e rinvia al Tribunale di Roma in diversa composizione anche per le spese processuali del presente giudizio.

In caso di diffusione omettere le generalità.



Così deciso nella camera di consiglio del 9 aprile 2025

La presidente est.

(Maria Acierno)

