



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sig.ri Magistrati

Oggetto

MARIA	ACIERNO	Presidente
LAURA	TRICOMI	Consigliere
GIULIA	IOFRIDA	Consigliere
ROSARIO	CAIAZZO	Consigliere- Rel.
MAURA	CAPRIOLI	Consigliere

Impugnativa del
decreto di
trasferimento dello
straniero in
Germania.
Ud. 25/09/2025 CC
CC
R.G.N. 10851/2024

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 10851/2024 proposto da:

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pt., rappresentato
e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato;

-ricorrente -

-contro-

[REDACTED]

-intimato-

avverso il decreto emesso dal Tribunale di Roma, pubblicato il
28.03.2024;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del
25/09/2025 dal Cons. rel., dott. ROSARIO CAIAZZO.

RILEVATO CHE

A seguito della presentazione della domanda di protezione
internazionale da parte del cittadino dell'Afghanistan, [REDACTED]



██████ emergeva, attraverso l'attivazione della procedura Dublino e il riscontro ottenuto dal sistema Eurodac, che il richiedente aveva già proposto una precedente istanza di protezione internazionale presso le autorità tedesche.

In ragione di tale accertamento, veniva formulata richiesta di ripresa in carico ai sensi dell'art. 18, paragrafo 1, lettera b), del Regolamento (UE) n. 604 del 2013, che l'Unità Dublino tedesca accoglieva il 16.4.2021.

Con provvedimento trasmesso in data 22 luglio 2019 si disponeva quindi il trasferimento del richiedente in Germania.

Quest'ultimo impugnava il provvedimento dinanzi al Tribunale di Roma, chiedendone l'annullamento previa sospensione dell'efficacia. Si costituiva in giudizio il Ministero dell'Interno, che concludeva per il rigetto del ricorso.

La decisione del procedimento veniva sospesa più volte rinviata in attesa dell'intervento della Corte di Giustizia in relazione a plurimi rinvii pregiudiziali aventi ad oggetto, tra l'altro, l'interpretazione dell'art. 17, c1, del Regolamento n. 604/2013.

Con il provvedimento impugnato, depositato il 28.3.2024, il Tribunale di Roma ha accolto il ricorso, dichiarando la competenza dello Stato italiano a esaminare la domanda di protezione internazionale del ricorrente, rilevando che la lunga durata del procedimento di determinazione dello Stato competente, resa necessaria dall'attesa della decisione della Corte di giustizia nelle cause riunite C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, fosse in contrasto con i principi e le finalità del Regolamento Dublino, ed in particolare con l'art. 17, paragrafo 1, del Regolamento.

Avverso tale provvedimento il Ministero dell'Interno ha proposto ricorso per cassazione, affidandolo a tre motivi. Non si è costituito l'intimato.



RITENUTO CHE

Con il primo motivo il Ministero ha lamentato l'abnormità della decisione per eccesso di potere giurisdizionale, avendo il Tribunale sconfinato nell'esercizio di un potere amministrativo.

Ad avviso del ricorrente, il giudice di merito avrebbe accolto il ricorso avverso facendo applicazione della clausola di sovranità mediante un'interpretazione teleologica svincolata dal dato normativo, sostituendosi all'amministrazione nell'esercizio di una facoltà discrezionale, anziché limitarsi a verificarne la legittimità.

Con il secondo motivo ha dedotto, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 1, c.p.c., il vizio di eccesso di potere giurisdizionale per avere il Tribunale ritenuto la durata del procedimento, sospeso in vista del rinvio pregiudiziale alla CGUE, presupposto per l'applicazione dell'art. 17, paragrafo 1, del Regolamento, derogando così ai criteri ordinari di determinazione dello Stato competente, i quali prevederebbero, ad avviso del ricorrente, tassative ipotesi di traslazione della competenza in caso di mancata esecuzione del trasferimento nei tempi fissati dal Regolamento stesso, e ciò tanto più che quest'ultimo non pone limiti temporali alla sospensione disposta in pendenza di impugnazione giudiziale.

I primi due motivi di ricorso possono essere esaminati congiuntamente in considerazione della comune attinenza degli stessi all'ipotizzato eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nell'esercizio del potere amministrativo o legislativo. Le censure sono infondate e non possono trovare accoglimento.

In particolare, l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore o alla pubblica amministrazione è configurabile solo allorché il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività



di produzione normativa che non gli compete, ovvero quando l'organo giudicante sostituisca la propria volontà a quella dell'Amministrazione mediante una pronuncia che, in quanto espressiva di un sindacato di merito ed avente il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propria del provvedimento sostituito, non lasci spazio ad ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa, e non invece quando il giudice si sia limitato al compito interpretativo che gli è proprio, anche se tale attività ermeneutica abbia dato luogo ad un provvedimento abnorme o anomalo ovvero abbia comportato uno stravolgimento delle norme di riferimento, atteso che in questi casi può profilarsi, eventualmente, un *error in iudicando*, ma non una violazione dei limiti esterni della giurisdizione (Cass. S.U. 25 marzo 2019, n. 8311; Cass. S.U. n. 27720 del 4/12/2020; Cass. S.U. n. 2604 del 4/2/2021; Cass. S.U. n. 18722 del 9/07/2024).

Nella specie, il Tribunale di Roma ha interpretato le norme del Regolamento ed, in particolare, l'art. 17 ritenendo che fosse sindacabile il mancato esercizio della clausola discrezionale nella specifica ipotesi del decorso di un tempo ritenuto incompatibile con il procedimento di determinazione dello Stato competente, collocandosi, così, del tutto all'interno dell'attività ermeneutica che costituisce il nucleo dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Con il terzo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 17 del Regolamento (UE) n. 604/2013, nonché dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. 25/2008, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., e si osserva che il Tribunale avrebbe attribuito al giudice la possibilità di individuare lo Stato competente sulla base di un parametro generico, quale la lunga durata del procedimento, disattendendo pertanto il principio di unicità dello stato competente all'esame della domanda, di cui all'art. 3.1 Regolamento in esame, che trova il suo fondamento nel



riconoscimento di un sistema comune di asilo incentrato sul rapporto di mutua fiducia intercorrente fra i diversi Stati membri.

Il terzo motivo merita accoglimento.

Dall'esame del provvedimento impugnato può desumersi che il giudice del merito ha fondato la propria decisione sull'interpretazione sistematica delle disposizioni del Regolamento, ritenendo che il combinato disposto degli artt. 20, 21, 23 e 24 del Regolamento offrisse all'interprete un quadro normativo improntato alla celerità della procedura di definizione della competenza tra gli Stati membri dell'Unione nell'esame delle domande di protezione internazionale.

Lo stesso giudice ha evidenziato altresì che la necessità di assicurare una procedura rapida fosse stata già stata affermata dalla sentenza della Grande Camera della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-201/16, *Madzhid*, del 25 ottobre 2017, la quale, con riferimento all'art. 27 del Regolamento, aveva chiarito che la disposizione è volta a garantire *"una protezione efficace dei diritti degli interessati che impugnano davanti a un organo giurisdizionale una decisione di trasferimento, assicurando al contempo un ricorso effettivo nel rispetto del diritto internazionale e tempi ragionevoli di decisione"*.

In coerenza con tale principio, il Tribunale ha richiamato l'art. 29 del Regolamento, che prevede come, una volta conclusa la procedura e individuato lo Stato competente, il trasferimento debba essere eseguito "non appena ciò sia materialmente possibile" e comunque entro sei mesi dall'accettazione della ripresa in carico o dalla decisione definitiva, decorso il quale lo Stato membro competente risulta liberato dall'obbligo di prendere o riprendere in carico l'interessato.

Le medesime considerazioni hanno indotto il Tribunale di Roma a ritenere che l'applicazione della clausola di sovranità di cui all'art. 17 costituisca lo strumento privilegiato attraverso il quale dare risposta



alle esigenze, pregiudicate dalla sospensione del procedimento, di tempestiva definizione della competenza a decidere sulle domande di protezione internazionale.

L'esame delle norme richiamate non consente, tuttavia, di aderire alle conclusioni cui è giunto il giudice del merito.

In primo luogo, non sono conferenti i richiami effettuati dal Tribunale agli artt. 27 e 29 del Regolamento.

L'art. 27, nella parte che rileva, afferma infatti che in caso di ricorso contro una decisione di trasferimento, gli Stati membri debbano garantire al richiedente una tutela effettiva. A tal fine, il legislatore europeo, come evidenziato dal ricorrente, accorda all'ordinamento nazionale la possibilità di predisporre alternativamente uno dei tre strumenti tipici: a) il diritto del ricorrente a restare nello Stato membro fino all'esito del ricorso; b) che il trasferimento sia automaticamente sospeso e che tale sospensione scada dopo un determinato periodo di tempo ragionevole durante il quale un organo giurisdizionale abbia adottato, dopo un esame attento e rigoroso, la decisione di concedere un effetto sospensivo al ricorso o alla revisione; c) la possibilità per l'interessato di chiedere al giudice del ricorso avverso la decisione di trasferimento adottata dall'Unità Dublin, la sospensione entro un termine ragionevole.

In ogni caso, precisa il legislatore europeo, il trasferimento non può essere eseguito finché non è decisa la prima richiesta di sospensione. La decisione sulla sospensione deve essere motivata e adottata entro tempi ragionevoli.

Il legislatore nazionale, in sede di ricezione della normativa eurounitaria, ha scelto di aderire alla terza ipotesi, prevedendo all'art. 3, comma terzo e seguenti del D. Lgs. 25/2008 la possibilità di proporre istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di



trasferimento.

Nel caso di specie, non può dubitarsi dell'avvenuta sospensione del provvedimento di trasferimento in pendenza del procedimento avente ad oggetto la legittimità del provvedimento dell'Unità Dublin, ancorché disposto d'ufficio in funzione della necessità di attendere la decisione della CGUE sul rinvio pregiudiziale proposto.

Né appare pertinente il richiamo effettuato all'art. 29 del regolamento in esame, nella parte in cui stabilisce, al primo comma, che il trasferimento del richiedente o di altra persona ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera c) o d), dallo Stato membro richiedente verso lo Stato membro competente debba avvenire non appena ciò sia materialmente possibile e comunque entro sei mesi a decorrere dall'accettazione della richiesta di un altro Stato membro di prendere o riprendere in carico l'interessato, o dalla decisione definitiva su un ricorso o una revisione in caso di effetto sospensivo ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 3. Ove il trasferimento non avvenga entro il termine di sei mesi dall'accettazione della richiesta o dalla decisione definitiva, lo Stato membro competente è liberato dall'obbligo di prendere o riprendere in carico l'interessato e la competenza sia trasferita allo Stato membro richiedente.

L'esplicita previsione richiamata, nella parte in cui solleva lo Stato competente all'esame della domanda dal dovere di presa o ripresa in carico, rappresenta una deroga tipica ai criteri ordinari di determinazione di competenza, circoscritta dal legislatore entro un perimetro ristretto, insuscettibile di interpretazione estensiva, da indentificarsi nel ritardo nell'esecuzione del provvedimento di sei mesi che, con riferimento al caso di specie, devono, tuttavia, essere computati a partire dalla definizione del procedimento giurisdizionale, all'interno del quale è stata disposta, del tutto legittimamente, la



sospensione in attesa della decisione della CGUE, ed indipendentemente dalla durata dello stesso.

Occorre sottolineare che la soluzione interpretativa seguita dal Tribunale è confutata dalla giurisprudenza di questa Corte nella sentenza n. 935 del 2025, ove si è affermato che deve ritenersi esclusa la possibilità che il giudice nazionale faccia applicazione della clausola discrezionale in contrasto con i criteri generali stabiliti per l'individuazione dello Stato competente, tanto più se la ragione addotta dovesse risiedere unicamente nella protrazione del giudizio sul trasferimento, determinata dal necessario rinvio pregiudiziale alla CGUE.

Quanto affermato è conforme con i principi contenuti nella sentenza delle S.U. n. 12085 del 2025, in relazione al perimetro applicativo dell'art. 17 ed al potere del giudice del ricorso di sindacarne il mancato esercizio, in relazioni ad ipotesi di applicazione delle norme sulla protezione nazionale a fronte di specifiche allegazione del ricorrente.

Nel caso di specie, la mera menzione di documentate ragioni personali non consente di ricondurre, all'interno del perimetro applicativo indicato dalle S.U., la dedotta violazione dell'art. 17. Il riferimento è del tutto generico ed in alcun modo riconducibile a condizioni soggettive del ricorrente.

In conclusione, alla fondatezza del terzo motivo, segue la cassazione del provvedimento impugnato con rinvio al Tribunale di Roma in diversa composizione.

Il giudice del rinvio provvederà alla liquidazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte rigetta i primi due motivi di ricorso, accoglie il terzo, cassa il



decreto impugnato con rinvio, anche in ordine alla liquidazione delle spese del presente giudizio di legittimità, al Tribunale di Roma, in diversa composizione.

In caso di diffusione omettere le generalità

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 25 settembre 2025

La Presidente
Maria Acierno

