N. R.G. 10979-1/2026

TRIBUNALE DI BOLOGNA
PROTEZIONE INTERNAZIONALE SEZIONE CIVILE

DECRETO

Il Giudice Marco Gattuso,

nella causa n. r.g. **10979/2026**,

promossa da:

con l'avv. BIAMONTE MONICA

RICORRENTE

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, PREFETTURA DI BOLOGNA

RESISTENTE/I

LETTO il ricorso ex art. 700 c.p.c. pervenuto in data odierna, 10 luglio 2026, ha emesso il seguente

DECRETO

1.

OSSERVATO che la richiesta di provvedimento urgente è stata inoltrata contestualmente, e nell'ambito, della causa di merito di cui al reclamo ex art. 5-*quinquies* d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (*Reclamo giurisdizionale avverso il provvedimento di autorizzazione a risiedere in un luogo specifico*);

2.

in punto ammissibilità, pur dando atto della novità delle questioni appare persuasivo, a prima lettura e salvo approfondimento, l'indirizzo che ha ritenuto l'ammissibilità del rimedio atipico attesa la mancata previsione di uno strumento tipico di sospensione del provvedimento impugnato nelle more della insaturazione del contraddittorio (cfr. Trib Palermo, decr. *inaudita altera parte* del 27 giugno 2026 per cui «la domanda cautelare atipica ex art. 700 c.p.c. deve ritenersi ammissibile, trattandosi di rimedio esperibile in assenza di strumenti cautelari tipici idonei ad assicurare una tutela immediata ed effettiva del diritto, strumento residuale volto a garantire la piena effettività della tutela giurisdizionale ex artt. 24 e 113 Cost., quando ricorrono fumus boni iuris e periculum in mora; considerato che tale principio è particolarmente rilevante nel caso in esame, in quanto la disciplina di cui all'art. 5-quinquies d.lgs. 142/2015 prevede il reclamo ma non contempla specifiche misure cautelari tipiche idonee a sospendere immediatamente gli effetti del provvedimento prefettizio»);

3.

RISERVATA al merito ogni valutazione in ordine ai molteplici profili in diritto rappresentati con dovizia dalla difesa nel ricorso, in particolare con riguardo all'atto con il quale è stata disposta la procedura accelerata alla frontiera il quale è pacificamente atto presupposto di quello impugnato, dogliandosi invero la difesa dell'illegittimo ricorso nel caso di specie alla detta procedura speciale obbligatoria;

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello ATe Serial#: 3a65a55889beb65b87b8e77a72da9c0a

rileva inoltre la difesa come la «autorizzazione a risiedere soltanto in un luogo specifico» sostanzi di fatto una limitazione della libertà personale, sicché ne richiede la sospensione in via d'urgenza per diversi profili di illegittimità diffusamente rappresentati, i quali possono sintetizzarsi nel rilievo che il provvedimento impugnato configurerebbe una limitazione della libertà personale rilevante ai sensi dell'art. 13 Cost, anche con specifiche ricadute sui termini e le modalità processuali del controllo giurisdizionale (per cui chiede che siano proposti rinvio alla S.C. o alla Corte di Giustizia ed eccezione di illegittimità costituzionale per diversi aspetti).

4.

RITENUTO che, in relazione alla richiesta di provvedimento *inaudita altera parte* di sospensione degli effetti del provvedimento, restrittivi della libertà del richiedente asilo, occorrano alcune prime osservazioni, evidentemente provvisorie attesa la novità assoluta delle questioni che si presentano per la prima volta nel primo reclamo ricevuto da questo tribunale;

il Prefetto, interpellato dalla difesa del richiedente asilo, ha espressamente chiarito in un provvedimento comunicato alla difesa del richiedente con nota Prot. n. 87718 dell'8 luglio 2026, che: «In riferimento alla Sua istanza, si precisa che in base alla normativa nazionale di recepimento di quella europea, lo straniero, assoggettato alla procedura accelerata di frontiera e autorizzato a risiedere in un luogo specifico, non è sottoposto ad alcuna restrizione della libertà personale. A suo carico *risulta soltanto la prescrizione di segnalare la propria presenza quotidiana alla Prefettura mediante sottoscrizione del registro presenze tenuto dall'ente gestore*. Pertanto, si prende atto dell'esigenza rappresentata dal Sig. Muhammad di recarsi presso codesto studio legale. Infine, si precisa che non risulta alcuna limitazione anche per codesto difensore di accedere al Centro di accoglienza, previa comunicazione a questo Ufficio» (doc. n. 10, enfasi aggiunte);

attesi alcuni profili di ambiguità delle disposizioni interne nella definizione del perimetro degli obblighi conseguenti al provvedimento di «autorizzazione a risiedere», e considerato che la distinzione fra misure privative della libertà personale e della libertà di circolazione è di natura eminentemente quantitativa, come affermato dalle corti sovrannazionali, e richiede un accertamento di fatto, è opportuno formalizzare nel presente provvedimento quanto appare già chiarito dal Prefetto, così recependo nel provvedimento dell'Autorità Giudiziaria una chiara e univoca indicazione della latitudine dei vincoli sulla persona, al fine di fugare ogni legittimo dubbio del richiedente asilo sui propri diritti, tenendo a mente che ogni limitazione della libertà deve essere espressa in modo tassativo e comprensibile, con la conseguenza che le restrizioni alla libertà di circolazione non dovrebbero desumersi da interpretazioni estensive o analogiche o *a contrario*, ma dovrebbero essere sempre comunicate per iscritto e in forma espressa e univoca;

in modo particolare, si deve assumere che l'autorizzazione a risiedere «*soltanto*» in un luogo si sostanzi nelle prescrizioni espressamente indicate nel singolo provvedimento, sicché nel caso di specie, come chiarito dalla stessa autorità, si sostanziano esclusivamente nell'obbligo di firmare una volta al giorno presso l'ente gestore, dovendosi escludere ogni altra limitazione della libertà di circolare in qualsiasi orario e in qualsiasi luogo del territorio italiano (pur non essendo considerata, sotto il profilo giuridico, come autorizzazione all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato membro, cd. *finzione di non ingresso* secondo la definizione più diffusa in dottrina);

alla disposizione di cui all'art. 5 ter, comma 6 d.lgs. 142/2015, per cui «Il richiedente non è tenuto a chiedere un permesso per comparire dinanzi alle autorità o in giudizio quando è richiesta la sua presenza» non può attribuirsi il significato attribuito dalla difesa del richiedente asilo, per cui sarebbe tenuto a chiedere autorizzazioni per ogni altro spostamento, atteso che tale disposizione sembra invece segnare un limite posto dal Legislatore ai vincoli eventualmente imponibili dalla Pubblica Amministrazione nel singolo caso, non potendosi allo stato inferire che il provvedimento nella specie abbia

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello ATe Serial#: 3a65a55889beb65b87b8e77a72da9c0a

implicitamente limitato la libertà del richiedente asilo imponendo vincoli diversi dal mero obbligo di firma una volta al giorno presso l'ente gestione;

la valutazione, per i limiti della presente decisione interinale, non riguarda pertanto l'astratta compatibilità delle disposizioni di legge con i vincoli e i principi costituzionali e unionali, ma il concreto contenuto del singolo provvedimento qui impugnato;

nell'ambito dei limiti effettivamente posti dal detto, specifico, provvedimento, non si rilevano, dunque, ragioni di pericolo imminente di un danno irreparabile, fatta salva ogni ulteriore valutazione, anche del *fumus*, nel rispetto del contraddittorio con le parti;

come si è detto, atteso il carattere ambiguo delle disposizioni e in qualche misura del provvedimento impugnato, e atteso che un chiarimento è intervenuto solo in una nota distinta del Prefetto, è opportuno accogliere parzialmente la richiesta di decreto *inaudita* al fine di segnare in modo chiaro i limiti sopra esposti;

5.

RITENUTO -attesa l'assoluta novità delle questioni afferenti all'applicazione della nuova disciplina di cui agli artt. 43, 42, lett j Reg (UE) 2024/1348 e all'art. 10 D.L. 100/2026- che sia opportuno, fissando la prima udienza, segnalare alle parti alcuni oneri processuali da adempiere;

va rilevato, in particolare, che a mente della giurisprudenza di Cassazione si deve assumere che la verifica della correttezza delle procedure speciali, oggi incluse nella Sezione IV del Capo II Reg. (UE) 2024/1348, abbia natura officiosa e debba essere diretta a verificare i presupposti e la correttezza delle modalità di attuazione, posto che in loro carenza deve assumersi che la procedura amministrativa vada qualificata quale procedura ordinaria (Cass. n. 6745/2021 «una simile verifica si presenta ineludibile ed *officiosa*, attesa la stretta incidenza della scelta del modello procedimentale sul diritto soggettivo di protezione del richiedente il quale, nel corso della procedura accelerata, subisce una restrizione delle garanzie partecipative proprie della fase amministrativa, nonché una contrazione di quelle difensive dinanzi l'Autorità giurisdizionale, mediante la drastica riduzione dei termini»; Cass. Sez. Un. 11399/2024).;

incombe sull'autorità accertante l'onere processuale di allegare e documentare la sussistenza dei presupposti e della regolarità della procedura speciale, nella specie la procedura accelerata alla frontiera ai sensi dell'art. 43 Reg. (UE) 2024/1348, posto che in carenza dei presupposti verrebbe meno anche il provvedimento oggetto di reclamo;

incombe per l'effetto sulla medesima autorità accertante l'onere di depositare la documentazione relativa agli accertamenti svolti al fine di escludere la sussistenza di condizioni soggettive per cui la persona possa presentare necessità di garanzie procedurali particolari non assicurabili nell'ambito della procedura *de qua*, per cui la difesa del richiedente asilo nel ricorso dubita che siano stati eseguiti o che comunque siano stati eseguiti correttamente;

incombe altresì sull'autorità accertante l'onere di dedurre le statistiche Eurostat relative al paese di origine, il Pakistan, sia in relazione alle autorità accertanti che alle decisioni definitive a livello dei paesi aderenti alla Unione europea, posto che la disposizione regolamentare impone alla stessa di tenere conto che non vi siano differenze significative fra le stesse e le decisioni amministrative; ne è opportuna la produzione anche con riguardo all'accertamento di modalità di attuazione del divieto di *refoulement* diverse dal rifugio e dalla protezione sussidiaria (qual è, ad es. la protezione complementare in Italia) apparendo tale dato statistico -a prima battuta e salvo approfondimento- necessario tenendo conto di una nozione di «protezione internazionale» adeguata all'esigenza di escludere nel paese *de quo* sussistano esigenze di protezione riconducili al detto divieto;

incombendo, infine, sulla stessa autorità l'obbligo giuridico di accertare che la persona non rientri in una categoria per cui la percentuale di accoglimento non sia rappresentativa (si rammenta al riguardo che nella specie -a differenza che nel concetto di paese di origine sicuro- non ricorre alcuna presunzione che riversi un onere di allegazione

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello ATe Serial#: 3a65a55889beb65b87b8a77a72da9c0a

sulla parte richiedente asilo, sicché spetta alla autorità accertante la prova della sussistenza dei presupposti della fattispecie), a tale fine è necessario che sia prodotta in atti la domanda registrata e formalizzata, anche nelle modalità provvisoriamente autorizzate sino all'ottobre 2026, al fine di verificare quali allegazioni sostengono la domanda di protezione internazionale;

RILEVATO che per il richiedente asilo è già fissata intervista in Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale per lunedì 13 luglio 2026, è infine opportuno che le parti la producano in atti,

P.Q.M.

FISSA per la discussione contestuale della domanda ex art. 700 c.p.c. e del reclamo l'udienza del 22 luglio 2026 ore 9:00;

ASSEGNA a parte ricorrente sono a dieci giorni prima dell'udienza per notifica alla parte resistente;

vertendosi esclusivamente in questioni in diritto, che non richiedono che la persona venga ascoltata dal giudice, DISPONE che la stessa sia sostituita con trattazione scritta ai sensi dell'art. 127 ter c.p.c. con termine nella suddetta data alle ore 9,00 per il deposito di brevi note scritte, contenenti le sole istanze e conclusioni;

AVVERTE le parti che l'omesso deposito delle note scritte di cui sopra determina gli effetti di cui all'art. 127 *ter*, quarto comma c.p.c.;

DISPONE a parziale accoglimento della richiesta di provvedimenti *inaudita altera parte* che:

1. il richiedente asilo è obbligato a sottoscrivere una volta al giorno il registro presenze tenuto dall'ente gestore;

2. il medesimo non ha ulteriori vincoli restrittivi della propria libertà di circolazione, né di orario, né di territorio, potendosi muovere liberamente nell'ambito del territorio nazionale, salvo il rispetto della prescrizione di cui al n. 1;

3. il difensore munito di procura ha diritto di colloquio con il richiedente asilo anche all'interno del luogo di residenza;

INVITA le parti a integrare la documentazione in conformità agli oneri processuali sopra segnalati.

MANDA alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Bologna, 10 luglio 2026

Il GIUDICE
dott. Marco Gattuso

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello ATe Serial#: 3a65a55889beb65b87b8a77a72da9c0a