N. R.G. 10979/2026

TRIBUNALE DI BOLOGNA
PROTEZIONE INTERNAZIONALE SEZIONE CIVILE

Il Giudice,

nella causa promossa da:

[redacted] on l'avv. BIAMONTE MONICA

RICORRENTE

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, **PREFETTURA DI BOLOGNA**

RESISTENTE/I

VISTO il 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*), all'esito dell'udienza tenuta in data 22 luglio 2026 con trattazione scritta ex art. 127 ter c.p.c., ha emesso la seguente

ORDINANZA

1.

Con ricorso depositato il 10 luglio 2026 il richiedente asilo ha presentato reclamo avverso il provvedimento del Prefetto di Bologna dell'8 luglio 2026, notificato il 9 luglio 2026, di «autorizzazione a risiedere soltanto nel centro di accoglienza "Ex Caserma Gamberini"», sito in Ozzano dell'Emilia (BO), per un periodo massimo di 12 settimane.

Nel ricorso ha rappresentato che la notifica in data 9 luglio 2026 del provvedimento reclamato era stato preceduto da analogo provvedimento revocato dalla stessa Prefettura in autotutela. Il richiedente asilo ha rilevato difatti d'essere stato raggiunto da un primo provvedimento ("determina") del 2 luglio 2026 con cui la Commissione Territoriale disponeva la procedura accelerata obbligatoria alla frontiera ai sensi degli artt. 43, 45 e 54 Reg. (UE) 2024/1348, sicché in pari data, con provvedimento notificato il 3 luglio 2026, il Prefetto di Bologna «autorizzava» il ricorrente ai sensi dell'art. 5-ter, comma 2 D.lgs. 142/2015 a risiedere soltanto nel detto centro di accoglienza per un periodo massimo di 12 settimane; con successivo provvedimento dell'8 luglio 2026, la stessa Commissione Territoriale di Bologna annullava quindi il primo provvedimento in autotutela, riconoscendo espressamente l'assenza dell'accertamento preliminare delle vulnerabilità prescritto obbligatoriamente dal Reg. (UE) 2024/1348, in pari data emettendo un nuovo provvedimento che disponeva la procedura accelerata obbligatoria alla frontiera, seguito dal provvedimento del Prefetto oggetto del presente reclamo.

Assumendo che l'espressione «risiedere soltanto» esprima «un obbligo di permanenza in un luogo determinato, non una mera limitazione della libertà di circolazione», il richiedente asilo ha rilevato come il provvedimento limitasse la sua libertà personale, concludendo con richiesta al tribunale di:

«in via pregiudiziale e interpretativa, disporre con ordinanza, ai sensi dell'art. 363-bis c.p.c., il rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di Cassazione per la risoluzione delle questioni di diritto di cui al Motivo I, con sospensione del procedimento e salvezza degli atti urgenti. In ogni caso, sollevare questione di legittimità costituzionale: 1) dell'art. 5-ter del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, nella parte in cui non richiede la convalida dell'autorità

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

giudiziaria, per contrasto con gli artt. 13, 3 e 117, comma 1, della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 3, CEDU); 2) dell'art. 5-quinquies, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, nella parte in cui richiede che il reclamo sia proposto «a mezzo di difensore munito di procura speciale» entro il termine di «sette giorni dalla comunicazione del provvedimento», senza prevedere - in un contesto di confinamento del richiedente in un centro chiuso ai sensi dell'art. 5-ter del medesimo decreto - meccanismi alternativi di conferimento della procura che garantiscano l'effettività del diritto di difesa o se il suddetto termine debba ritenersi sospeso fino al momento in cui sia garantito il colloquio con il difensore, per contrasto con gli artt. 13, 24 e 117, comma 1, della Costituzione (quest'ultimo in relazione agli artt. 5, paragrafo 4, e 13 CEDU e all'art. 47 CDFUE); in subordine, disporre rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 267 TFUE, formulando il quesito interpretativo di cui al motivo V del presente atto. In via cautelare, disporre, anche inaudita altera parte, la sospensione degli effetti esecutivi del provvedimento reclamato ai sensi dell'art. 700 c.p.c., fissando l'udienza di comparizione per la conferma, modifica o revoca del provvedimento, stante il pericolo imminente di un danno grave ed irreparabile, sussistendo il fumus boni iuris, considerata la fondatezza dei motivi sopra specificati ed il periculum in mora, dal momento che il ricorrente potrebbe subire l'ulteriore ed irreversibile danno di un'ingiusta detenzione, di una compressione del proprio diritto di difesa e di un enorme limitazione del diritto di asilo. Nel merito, annullare il provvedimento del Prefetto di Bologna Prot. n. 87780 dell'8 luglio 2026, notificato il 9 luglio 2026 (doc. n. 2), e tutti gli ulteriori provvedimenti pregiudizievoli antecedenti (v. doc. n. 6), connessi e consequenziali, anche allo stato non conosciuti, per i motivi sopra specificati».

1.1.

Con provvedimento emesso l'11 luglio 2026 *inaudita altera parte* all'esito di istanza ex art. 700 c.p.c., inoltrata contestualmente, e nell'ambito, della presente causa di merito, ma iscritta come proc. sub r.g. n. 10979-1/2026, questo giudice ha disposto, a parziale accoglimento della richiesta, 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».

1.2.

Fissata quindi la prima udienza al 22 luglio 2026, sostituita come detto con trattazione scritta ai sensi dell'art. 127 ter c.p.c., come deve ritenersi consentito quando non vi sia la necessità di sentire personalmente il richiedente asilo o le parti (posto che la speciale regolamentazione dell'udienza prevista dai commi 3-5 dell'art. 5 quinquies per il reclamo, non esclude l'applicabilità dei generali principi codicistici in materia di direzione del processo e, nello specifico, di trattazione scritta), le parti -la resistente costituendosi personalmente a mezzo di un funzionario- non hanno richiesto l'udienza in presenza o da remoto ed hanno depositato ognuna una memoria.

2.

Con riguardo al primo tema affrontato dalle parti, relativo al contenuto del provvedimento impugnato e alla sua incidenza o meno sulla sfera della libertà personale del richiedente asilo, la difesa della Prefettura resistente nella memoria del 17 luglio 2026 ha aderito alle valutazioni espresse da questo giudice nel provvedimento emesso *inaudita altera parte*, rappresentando che la «autorizzazione a risiedere» ha come unico effetto quello di indicare «la residenza» del richiedente asilo secondo la «definizione normativa nell'art. 43, comma 2, del c.c., quale luogo in cui la persona ha la dimora abituale», senza alcun vincolo

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

a non allontanarsene. La Prefettura ha evidenziato che «[m]uovendo da tali coordinate normative, deve ritenersi che la locuzione di cui al citato art. 5 ter "Il richiedente può essere autorizzato a risiedere soltanto in un luogo specifico (…)" non imponga un obbligo di permanenza in detto luogo, ma si limiti meramente a richiamare la nozione civilistica dell'art. 43, comma 2, c.c.. Del resto, ciò è coerente con la seconda parte della suddetta disposizione, nella parte in cui esclude espressamente dal cono d'ombra della predetta autorizzazione le strutture destinate all'applicazione delle misure di trattenimento. A corroborare tali conclusioni vi è anche il comma 5 della norma in commento, il quale prevede la possibilità, previa richiesta del richiedente, di essere autorizzato a risiedere temporaneamente in un luogo diverso da quello di cui al comma 1.». La Prefettura resistente ha quindi rilevato che «[n]el caso di specie, non può non evidenziarsi come il richiedente si trovasse in una situazione di totale libertà, in quanto l'unica prescrizione impostagli (v. comma 3 del provvedimento impugnato) con il decreto autorizzativo attiene esclusivamente alla sottoscrizione quotidiana del registro presenze tenuto dall'Ente gestore del CAS presso cui è stato accolto. Tale prescrizione, d'altronde, è quella che generalmente grava su tutti gli ospiti dei Centri di Accoglienza Straordinaria, anche ai fini della mera tenuta contabile funzionale ad assicurare la corretta erogazione di denaro pubblico».

La difesa del richiedente asilo nella memoria del 19 luglio 2026, pur dando atto dell'esegesi del dato normativo indicata dal giudice e condivisa dalla resistente, ha richiamato quanto segnalato nel ricorso, ove era stata rappresentata l'ambiguità delle disposizioni che avevano costretto il richiedente asilo a chiedere autorizzazioni per uscire dal luogo di residenza indicato dalla Prefettura, impedendogli o comunque rendendogli assai difficoltoso entrare in contatto e rilasciare la procura al difensore, ed ha richiamato i molteplici profili in diritto rappresentati con dovizia nel reclamo, in particolare insistendo sull'osservazione che la «autorizzazione a risiedere soltanto in un luogo specifico» sostanzia di fatto una limitazione della libertà personale, come deve desumersi dall'uso del termine «soltanto», sicché ha reiterato in modo particolare la richiesta di rinvio alla S.C. ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c.

2.1.

A tale ultimo riguardo, si deve osservare come il rinvio pregiudiziale alla S.C. di cui all'art. 363 bis c.p.c. sia ammissibile soltanto in presenza di un dato normativo che dia luogo a indirizzi interpretativi difformi. Un rinvio pregiudiziale alla S.C. in presenza di un indirizzo interpretativo che al giudice appare inconfutabile sarebbe, evidentemente, inammissibile.

Nel caso di specie nonostante alcuni profili di ambiguità delle disposizioni interne nella definizione del perimetro degli obblighi conseguenti al provvedimento di «autorizzazione a risiedere», previsto dal D.L. 100/2026 tuttora in attesa di conversione, va sottolineato come la disposizione richiamata nel provvedimento reclamato non si presti, ad avviso di questo giudice (e della stessa parte resistente), a interpretazioni discordanti o incerte.

È invero da evidenziare come ogni limitazione delle libertà della persona debba essere espressa sempre in modo manifesto, tassativo e comprensibile, con la conseguenza che le restrizioni alla libertà personale o di circolazione non possono mai desumersi da interpretazioni estensive o analogiche o *a contrario*, ma debbono essere sempre comunicate per iscritto e in una forma univoca. Pur considerato che, come affermato dalle corti sovrannazionali, la distinzione fra misure privative della libertà personale e della libertà di circolazione è di natura eminentemente quantitativa, sicché richiede di volta in volta un accertamento di fatto al fine di verificare l'incidenza del provvedimento autoritativo sulla sfera delle libertà della persona, non può esservi dubbio alcuno che eventuali limitazioni della sfera personale debbano essere indicate in modo espresso e certo e non attraverso complesse ed equivoche deduzioni interpretative.

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

La necessità che ogni limitazione della libertà personale o di circolazione sia espressa in modo tassativo conduce dunque ad escludere che 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» possa essere attribuito il significato paventato dalla difesa del richiedente asilo, per cui sarebbe tenuto a chiedere autorizzazioni per ogni altro spostamento, atteso che tale disposizione segna esclusivamente un limite posto dal Legislatore alla stessa Pubblica Amministrazione nella imposizione di vincoli alla persona nel singolo caso. Anche se in un diverso provvedimento dovessero essere limitati in modo più stringente le libertà della persona, a mente della detta disposizione non si potrebbe mai precludere il diritto a «comparire dinanzi alle autorità o in giudizio quando è richiesta la sua presenza» senza alcuna necessità di richiedere autorizzazioni. Fuori da tale ristretto significato, dalla disposizione non può inferirsi che ogni provvedimento di autorizzazione a risiedere contempli implicitamente limiti alla libertà del richiedente asilo, diversi da quelli che siano stati espressamente e univocamente indicati nel provvedimento.

Nonostante il *nomen iuris* di «autorizzazione» indicato in sede d'attuazione dal D.L. in attesa di conversione -in luogo dell'«obbligo di soggiornare in un luogo determinato» previsto dall'art. 53, par. 4 Reg. (UE) 2024/1348-, non v'è dubbio che tale «autorizzazione» configuri un vincolo per la persona, tant'è che ne è prevista l'impugnazione a mezzo di reclamo. Tale vincolo, nondimeno, nel caso di specie attiene in modo esclusivo alla libertà di circolazione e non alla libertà personale, in quanto impone alla persona soltanto un obbligo di firma una volta al giorno, non precludendo alcun altro spostamento. Come efficacemente segnalato dalla Prefettura resistente, fuori dall'obbligo di firma, il richiedente si trova «in una situazione di totale libertà», senza alcun vincolo territoriale o di orario, ben potendo allontanarsi dalla residenza a qualunque ora per recarsi in qualunque luogo del territorio italiano, pur restando fermo che la detta «autorizzazione» non è considerata, sotto il profilo formale e giuridico, come autorizzazione all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato membro (art. 43, par 2: cd. *finzione di non ingresso* secondo la definizione più diffusa in dottrina).

La valutazione nel presente giudizio non riguarda, in ogni caso, l'astratta compatibilità delle disposizioni di legge con i vincoli e i principi costituzionali o con gli obblighi unionali imposti ai paesi aderenti, assumendo carattere assorbente il giudizio sul concreto contenuto del singolo provvedimento qui reclamato, riguardo al quale -pur nella consapevolezza della natura necessariamente provvisoria di una prima ricognizione in sede di primo reclamo presentato a questo tribunale e, a quanto consta, in assenza di precedenti nella giurisprudenza nazionale- non si pongono profili e dubbi interpretativi che suggeriscano la necessità di rivolgere un quesito alla corte di cassazione a mezzo di rinvio pregiudiziale.

2.2.

In conclusione, muovendo dall'indiscusso principio per cui ogni limitazione delle libertà deve avere carattere tassativo e univoco, si deve ritenere che l'autorizzazione a risiedere «*soltanto*» in un luogo si sostanzi esclusivamente nelle prescrizioni espressamente indicate nel singolo provvedimento (sicché nel caso di specie, come chiarito dalla stessa autorità resistente che ha emesso il provvedimento, le stesse 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).

3.

Nel medesimo provvedimento emesso *inaudita*, questo giudice aveva segnalato come ogni valutazione in ordine alla legittimità del provvedimento reclamato implichi necessariamente una valutazione -*incidenter tantum*- del provvedimento presupposto, con il quale è stata disposta la procedura accelerata alla frontiera.

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

Nel detto provvedimento era stato segnalato che:

«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 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».

3.1.

Sotto tale profilo, la Prefettura resistente nella memoria del 17 luglio 2026 ha rilevato come in presenza di un atto della Commissione territoriale che dispone la procedura accelerata alla frontiera, l'atto prefettizio reclamato configuri un atto vincolato, osservando

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

che «[i]n primo luogo, si evidenzia come, nel caso di specie, in assenza di un provvedimento amministrativo di segno contrario o di accertamento giudiziario di un eventuale vizio della determina, la stessa sia da considerarsi pienamente legittima ed efficace. Al riguardo, si richiama espressamente l'art. 5-ter, comma 2 del D. Lgs. n. 142/2015 nella parte in cui prevede che "quando la domanda di protezione presentata dal richiedente è esaminata a norma dell'articolo 43 del regolamento (UE) 2024/1348, l'autorizzazione di cui al comma 1 *è sempre adottata*, ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, del medesimo regolamento"» (enfasi nel testo).

La resistente, tuttavia, ha omesso di depositare lo stesso atto presupposto, ossia il provvedimento emesso in data 8 luglio 2026 dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Bologna (cd. "determina") che disponeva la procedura accelerata obbligatoria alla frontiera. Riguardo alle ulteriori informazioni e documenti richiesti dall'Autorità Giudiziaria nel provvedimento interlocutorio sopra richiamato, la Prefettura resistente ha rappresentato che «[p]er quanto concerne gli ulteriori oneri di allegazione richiesti da codesta Ecc.ma Autorità Giudiziaria con il decreto richiamato in premessa, gli stessi afferiscono, come sopra detto, alle competenze di altra Pubblica Amministrazione estranee alle valutazioni della scrivente Prefettura».

La parte ricorrente in data 14 luglio 2026 ha depositato copia del verbale dell'audizione del richiedente asilo avanti alla Commissione territoriale; inoltre, nella memoria del 19 luglio 2026 ha reiterato le eccezioni relative alle carenze e agli esiti delle verifiche sanitarie e sulla vulnerabilità del richiedente asilo ed ha eccepito che «non risultano adempiuti» dalla controparte gli «oneri probatori specifici» posti a suo carico ed evidenziati nel menzionato decreto del tribunale.

3.2.

Ai fini della presente decisione ha evidentemente carattere assorbente il mancato deposito del provvedimento della Commissione territoriale che ha disposto la procedura accelerata, che è atto presupposto del provvedimento prefettizio oggetto di impugnazione. In atti vi è soltanto il primo provvedimento della Commissione territoriale e quello che lo annullava in autotutela, riconoscendo l'assenza dell'accertamento preliminare delle vulnerabilità prescritto obbligatoriamente dal Reg. (UE) 2024/1348, ma non vi è il provvedimento che, come rilevato dalla stessa Prefettura resistente, è l'atto presupposto che impone alla Prefettura l'emissione dell'atto reclamato. Men che meno risulta prodotta la documentazione degli accertamenti relativi alla vulnerabilità effettuati dopo il primo annullamento in autotutela proprio per la carenza di tali accertamenti, né quella relativa alla sussistenza dei presupposti legali della procedura accelerata alla frontiera, espressamente indicati nel menzionato decreto emesso *inaudita*.

Com'e evidente, e come correttamente osservato dalla resistente, il provvedimento emesso, a monte, dalla Commissione territoriale non forma l'oggetto del presente giudizio, che riguarda il provvedimento, a valle, della Prefettura. La sua legittimità deve essere nondimeno necessariamente valutata dal giudice civile *incidenter tantum* al fine di verificare la validità del provvedimento reclamato, che come visto rappresenta un consequenziale atto dovuto. Vieppiù in carenza di qualsiasi specifico rimedio avverso il detto atto presupposto, per il quale il Reg. (UE) 2024/1348 non prevede alcuno specifico mezzo di impugnazione, appare evidente la necessità di una valutazione incidentale di legittimità da parte del giudice civile in sede di valutazione della conformità legale dell'atto restrittivo della libertà di circolazione che trova fondamento nel detto atto. Tanto in sede di reclamo avverso l'autorizzazione, o obbligo, di residenza, quanto, nel giudizio di merito, in sede di valutazione della permanenza del diritto di rimanere, l'ordinamento impone invero al giudice, persino in via officiosa e in carenza di istanza di parte, un giudizio incidentale sulla correttezza della procedura speciale.

La mancanza nel presente giudizio di tale provvedimento evidentemente preclude in radice tale valutazione, sicché non è possibile verificare, in via meramente incidentale, se la

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

procedura accelerata alla frontiera sia stata disposta dalla Commissione territoriale in presenza dei presupposti di legge.

Essendo precluso nell'ordinamento processuale italiano un *non liquet* e dovendosi applicare la regola dell'onere della prova, occorre osservare come la prova della legittimità del provvedimento reclamato e dell'atto presupposto, incomba senz'altro sull'Autorità Amministrativa resistente in giudizio. È vero che nel decreto emesso *inaudita altera parte* il giudice ha indicato in prima battuta gli oneri incombenti in linea generale sulla «autorità accertante», ma non essendo tale autorità parte nella presente causa, e incombendo sulle parti l'onere di provare i fatti, l'onere di procurarsi e depositare i detti documenti incombe certamente non sul reclamante ma sulla parte resistente. Non incombe, difatti, sul reclamante l'onere di dimostrare la mancanza di tutti i -numerosi- presupposti previsti dal Reg. che autorizzano, e in qualche caso impongono, una procedura speciale. Il Reg. (UE) 2024/1348 prevede una procedura amministrativa «ordinaria» per l'accertamento della qualifica di rifugiato e di beneficiario della protezione sussidiaria (in Italia estesa anche alla protezione complementare), sicché le procedure definite «speciali» dalla Sezione IV del Capo III del Reg. costituiscono eccezioni alla regola, fondate su presupposti specifici e tassativamente determinati. Come reiteratamente segnalato dalla Corte di Giustizia e dalla Corte di cassazione (valga per tutte la nota sent delle SSUU n. 11399/2024) la natura giuridica di eccezioni impone che le relative diposizioni siano interpretate in modo letterale, rigoroso e restrittivo. Incombe allora sull'Autorità amministrativa l'onere di produrre il provvedimento che ha imposto l'atto reclamato, così da consentire al giudice di verificare quale sia il presupposto indicato dall'Autorità amministrativa, e di produrre, vieppiù in ipotesi di specifiche eccezioni della parte reclamante e di rilievi d'ufficio dell'Autorità Giudiziaria, tutta la documentazione che attesti e confermi che l'atto presupposto è stato posto in essere in conformità ai presupposti legali.

Nella presente controversia, nonostante le eccezioni di parte e i rilievi d'ufficio non è stata documentata la carenza di profili di vulnerabilità (meramente affermata dalla difesa della resistente), non è stato prodotto l'atto della Commissione territoriale e, pur essendo stato dedotto che si tratterebbe di applicazione dell'art. 42, par 1 lett j), non sono stati dedotti i dati statistici che fondano il giudizio amministrativo, né è noto se il richiedente asilo abbia allegato l'appartenenza a una categoria per cui tale dato statistico non è «rappresentativo». In buona sostanza, la parte resistente non ha dedotto tutti gli elementi rilevanti che consentano di affermare la legittimità del provvedimento presupposto. In carenza di certezza della legittimità della procedura accelerata alla frontiera non è possibile affermare la legittimità della restrizione alla libertà di circolazione che può essere disposta soltanto nel corso della stessa procedura accelerata alla frontiera. L'argomento dell'Amministrazione resistente per cui tali documenti sono in possesso di un'altra Amministrazione non conduce ad una inversione dell'onere della prova, riversando sulla parte reclamante l'onere di provare l'assenza dei presupposti di legge, spettando invero all'Amministrazione resistente procurarsi e fornire la prova della legittimità dell'atto reclamato, il quale presuppone -come espressamente segnalato sin dal primo provvedimento interlocutorio dell'Autorità Giudiziaria- il deposito dell'atto presupposto e dei documenti attestanti la sua legittimità. La resistente è sicuramente in possesso del provvedimento della Commissione territoriale, che non ha prodotto, e non ha neppure dedotto d'avere tempestivamente richiesto alla Commissione territoriale tutta la documentazione segnalata dall'Autorità Giudiziaria in quanto indispensabile per la decisione.

All'omissione della parte resistente non può sopperirsi col ricorso officioso all'art. 213 c.p.c., posto che la Prefettura non è certamente impossibilitata a depositare atti di cui è in parte già in possesso e che può comunque agevolmente acquisire dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (Cass Sez. 3, Ordinanza n. 26547 del 11/10/2024: «La richiesta alla pubblica amministrazione di fornire le

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

informazioni relative ad atti e documenti della stessa che sia necessario acquisire al processo, ai sensi dell'art. 213 c.p.c., rientra nella discrezionalità del giudice il quale, non potendosi sostituire all'onere probatorio incombente sulla parte, deve attivare i relativi poteri inquisitori soltanto quando, in relazione a fatti specifici già allegati, sia necessario acquisire informazioni relative ad atti o documenti della pubblica amministrazione che la parte sia impossibilitata a fornire e dei quali solo l'amministrazione sia in possesso proprio in relazione all'attività da essa svolta»).

Le ragioni di evidente speditezza che sottendono alla procedura di reclamo, cui il Legislatore ha impresso carattere d'urgenza attesa l'incidenza sulle libertà di movimento della persona, precludono, infine, ulteriori rinvii, in ogni caso non richiesti dalle parti.

3.3.

Va infine osservato, per completezza, che la difesa del richiedente asilo ha prodotto il verbale dell'audizione del 13 luglio 2026, da cui si rileva l'allegazione, con dovizia di particolari, dell'orientamento omosessuale del ricorrente, la relazione di lunga data col compagno, l'avversione del padre, il matrimonio imposto, il timore di persecuzioni sociali e statuali in Pakistan ecc… Mentre esula, evidentemente, dall'oggetto del presente giudizio ogni valutazione sulla valenza probatoria della narrazione, è indubbio che, quantomeno in seguito all'audizione, il richiedente asilo abbia allegato l'appartenenza a una categoria per cui può affermarsi con certezza che il dato del 20% non è rappresentativo, posto che è pacifico che le persone provenienti dal Pakistan e appartenenti a tale categoria sono costantemente qualificate come rifugiate dalle autorità accertanti e dalle autorità giudiziarie dell'Unione europea.

Sebbene la presente decisione si fondi sul rilievo assorbente della carenza di prova della correttezza *ab initio* della procedura accelerata di frontiera, va rammentato come a mente del Reg. la stessa debba cessare quando, anche in corso di trattazione e, in modo particolare, all'esito dell'audizione, emerga la carenza dei presupposti, come indicato dagli artt. 53, par. 2 (per cui lo Stato membro deve cessare in qualsiasi fase la procedura di frontiera quando «l'autorità accertante reputa non applicabili o non più applicabili … i motivi di applicazione della procedura d'esame accelerata») e 44 par. 1 lett b) (che autorizza la decisione di merito nell'ambito della procedura di frontiera «se si applica» una delle circostanze richiamate di cui all'art. 42, par. 1), sicché l'autorità competente in tali ipotesi deve autorizzare il richiedente a entrare nel territorio dello Stato membro e applicare la procedura ordinaria (art. 53, par. 2, ultima frase).

3.4.

In conclusione -pur nella consapevolezza della natura necessariamente provvisoria di una prima ricognizione in sede di primo reclamo presentato a questo tribunale e, a quanto consta, in assenza di precedenti nella giurisprudenza nazionale e in disparte da ogni valutazione in ordine al generale profilo dell'applicabilità delle procedure di frontiera in ipotesi di mancata ottemperanza all'art. 54, par. 4- nel caso di specie si deve rilevare che, essendo la parte resistente venuta meno all'onere di dimostrare la legittimità dell'atto reclamato, dimostrando la legittimità dell'atto ammnistrativo che lo presuppone e che ne impone l'adozione, il reclamo appare meritevole di accoglimento e il provvedimento deve essere annullato.

4.

Nulla sulle spese attesa l'ammissione del richiedente asilo al patrocinio a spese dello Stato; in ogni caso l'assoluta novità delle questione avrebbe legittimato l'integrale compensazione.

P.Q.M.

ACCOGLIE il reclamo e per l'effetto ANNULLA il provvedimento reclamato;

NULLA sulle spese.

MANDA alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

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

Bologna, 23 luglio 2026

Il GIUDICE
dott. Marco Gattuso

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