N. R.G. 4412/2026

Tribunale Ordinario di Trieste

SEZIONE FERIALE IMMIGRAZIONE

Nella causa civile iscritta al n. R.G. 4412/2026 promossa da:

[redacted], rappresentato e difeso dall'avv. Caterina Bove

PARTE RECLAMANTE

Contro

MINISTERO DELL'INTERNO

PREFETTO DI GORIZIA

PARTE RECLAMATA

Il Giudice, dott.ssa Lavinia Claudia Dinoi,

letto il reclamo depositato il 22.7.2026, con contestuale richiesta di sospensione del provvedimento impugnato ex art. 700 c.p.c., anche *inaudita altera parte*, ha emesso il seguente

DECRETO DI SOSPENSIONE *INAUDITA ALTERA PARTE* DEGLI EFFETTI ESECUTIVI DEL PROVVEDIMENTO RECLAMATO E DI FISSAZIONE UDIENZA

1. Con ricorso ex artt. 5-*quinquies* d.lgs. 142/2015 e 281-*undecies* c.p.c., [redacted] ha impugnato il provvedimento prot. n. 26227 del 14.7.2026, notificato il 15.7.2026, con cui il Prefetto di Gorizia lo ha autorizzato a risiedere esclusivamente presso il centro di accoglienza ex C.A.R.A. di Gradisca d'Isonzo per un periodo massimo di 12 settimane, ai sensi dell'art. 5-*ter*, comma 2, d.lgs. 142/2015

Ha dedotto il ricorrente che il provvedimento sarebbe affetto da plurimi vizi di legittimità, quali la nullità dell'atto presupposto (determina del Presidente della Commissione territoriale sulla applicazione della procedura di frontiera), la violazione dell'art. 5-*quater* d.lgs 142/2015 e dell'art. 9 della Direttiva (UE) 2024/1346, la mancata valutazione della vulnerabilità del richiedente e la violazione dell'art. 13 Cost. e dell'art. 5 CEDU.

Con il reclamo il ricorrente ha formulato, altresì, istanza cautelare di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato ex art. 700 c.p.c, anche *inaudita altera parte*, ricorrendo il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora* e richiamando la giurisprudenza nazionale che ha riconosciuto la possibilità di ricorrere allo strumento d'urgenza in casi analoghi al presente.

2. In via preliminare, il Tribunale ritiene che la procedura attivata in via d'urgenza sia ammissibile, aderendo all'indirizzo giurisprudenziale richiamato da parte ricorrente secondo cui, in assenza di strumenti cautelari tipici idonei ad assicurare una tutela immediata ed effettiva del diritto, la domanda cautelare atipica ex art. 700 c.p.c. deve ritenersi ammissibile (cfr. Tribunale di Palermo, decreto inaudita altera parte del 29.6.2026 e Tribunale di Bologna decreto inaudita altera parte del 10.7.2026).

3. Quanto al profilo del *fumus boni iuris,* risulta dirimente, già nella presente fase cautelare, quanto dedotto dal ricorrente con il primo motivo di reclamo, ovvero che la procedura accelerata alla frontiera, presupposto del provvedimento impugnato ai sensi dell'art. 5-*ter* comma 2 del decreto legislativo n. 142/2015, sarebbe stata applicata dal Presidente della Commissione Territoriale di Trieste senza che ricorressero i presupposti di cui all'art. 43, § 1, lett. a), richiamato dall'art. 45, §1, Reg. UE n. 1348/2024.

Le suddette disposizioni normative, cui anche il provvedimento impugnato rinvia, fanno parte del c.d. nuovo patto europeo sulla migrazione, applicabile alle domande di protezione formalizzate dopo la data del 12.6.2026, e concernono, rispettivamente la «*condizioni di applicazione della procedura di asilo alla frontiera*» (art. 43) e l'«*applicazione obbligatoria della procedura di asilo alla frontiera*» (art. 45).

La seconda disposizione citata, al paragrafo 1, richiama l'art. 43, §1, riguardante «*le condizioni di applicazione della procedura di asilo alla frontiera*», che così dispone: «*1.In esito all'accertamento effettuato a norma del regolamento (UE) 2024/1356, se del*

caso e a condizione che il richiedente non sia ancora stato autorizzato a entrare nel territorio degli Stati membri, lo Stato membro può, conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie previsti al capo II, esaminare con procedura di frontiera la domanda fatta dal cittadino di paese terzo o dall'apolide che non soddisfa le condizioni d'ingresso nel territorio degli Stati membri previste all'articolo 6 del regolamento (UE) 2016/399. La procedura di frontiera può prendere avvio: a) dalla domanda fatta a un valico della frontiera esterna o in una zona di transito; b) dal rintraccio collegato all'attraversamento irregolare della frontiera esterna; c) dallo sbarco nel territorio di uno Stato membro a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso; d) dalla ricollocazione a norma dell'articolo 67, paragrafo 11, del regolamento (UE) 2024/1351».

In attuazione delle predette disposizioni regolamentari il Legislatore italiano ha adottato il d.l. n. 100/2026, entrato in vigore in data 12.6.2026, che, in tema di procedura di frontiera, ha previsto la modifica dell'art. 28-*bis*, d.lgs. n. 25/2008 e l'introduzione dei nuovi 28-*bis*.1 e 28-*bis*.2.

La prima disposizione normativa prevede, all'unico comma rimasto in vigore, quanto segue: «*le zone di frontiera e di transito ai fini dello svolgimento della procedura accelerata in frontiera nei termini di cui all'articolo 28-bis.1 sono individuate con decreto del Ministro dell'interno*». La norma fa chiaramente riferimento alla nuova procedura di frontiera prevista dal reg. UE n. 1348/2024, a cui si riferisce l'art. 28-*bis*.1, che espressamente richiama gli artt. 51 e 73 del predetto regolamento.

Ciò posto, benché l'art. 28-*bis* affermi chiaramente che lo svolgimento della procedura in parola richieda l'emanazione di un decreto del Ministero dell'interno che individui le zone di frontiera e di transito, tale fonte non è ancora stata adottata.

Ciò nonostante, il Presidente della Commissione Territoriale di Trieste ha applicato, nel caso, di specie, la procedura accelerata alla frontiera richiamando il D.M. 5.8.20219, che qualificherebbe l'intero territorio della provincia di Gorizia come zona di frontiera/transito.

Il Tribunale, tuttavia, ritiene di dissentire sul punto, in quanto il D.M. 5 agosto 2019 è obsoleto, poiché: i) è pertinente a una diversa procedura rispetto a quella applicata al ricorrente; ii) non considera le peculiarità del Nuovo patto sulla migrazione.

Anzitutto, il D.M. 5 agosto 2019 è pertinente a una differente procedura applicata in sede amministrativa, come emerge testualmente.

Infatti, esso è stato adottato dal Ministero dell'Interno visto l'art. 28-*bis*, comma 1-*quater* d.lgs. n. 25/2008, vigente all'epoca e oggi abrogato dal d.l. n. 100/2026, che recava il seguente tenore letterale: «*Ai fini di cui al comma 1-ter, le zone di frontiera o di transito sono individuate con decreto del Ministro dell'interno. Con il medesimo decreto possono essere istituite fino a cinque ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali di cui all'articolo 4, comma 2, per l'esame delle domande di cui al medesimo comma 1-ter*». La disposizione era volta a consentire, pertanto, l'applicazione della procedura accelerata di cui all'art. 28-*bis*, comma 1, originariamente limitata alla domanda di protezione «[…] *presentata da un richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento nelle strutture di cui all'art. 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 ovvero nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*», anche al diverso caso «[…] *in cui il richiedente presenti la domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 1-quater, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli , e nei casi di cui all'articolo 28, comma 1, lettera c-ter). In tali casi la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito*» (cfr. art. 28, comma 1, lett. c), 28-bis, commi 1 e 1-*ter*, d.lgs. n. 25/2008, formulazione vigente in data 5/8/2019, enfasi aggiunta).

Il panorama giudico così descritto è stato, poi, espressamente richiamato dall'art. 1 del D.M. 5/8/2019, recante il seguente testo: «*Il presente decreto individua le zone di frontiera o di transito nelle quali per le domande di protezione internazionale presentate nei casi previsti dall'art. 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, si applicano le procedure accelerate*» (enfasi aggiunta).

Inoltre, quanto ai riferimenti alla normativa europea, il D.M. in commento cita le dir. nn. 2013/33/UE e 2013/32, per come attuate dal d.lgs. n. 142/2015, disciplina attualmente abrogata dal nuovo pacchetto di norme europee.

Il d.m. applicato dal Presidente della Commissione Territoriale di Trieste è, in conclusione, riferibile a un quadro giuridico del tutto differente rispetto a quello preso in considerazione in data odierna e concerne le procedure c.d. accelerate, posto che,

all'epoca, non era ancora stata compiutamente delineata la stessa definizione di una procedura di frontiera, con le richiamate conseguenze in tema di limitazione della libertà personale e di movimento.

Tale definizione, infatti, ha preso corpo, nel nostro ordinamento, in data molto successiva all'adozione del d.m. 5/8/2019, a partire dall'entrata in vigore del d.l. n. 20/2023, conv. con mod. in l. n. 50/2023, che all'art. 7-*bis*, ha disciplinato le c.d. «*procedure accelerate in frontiera*» e le ipotesi correlate di trattenimento.

Occorre, infine, segnalare come nonostante fosse già sussistente una procedura di frontiera e un d.m. designante il territorio della Provincia di Gorizia come «*zona di frontiera o di transito*», la Commissione territoriale di Trieste non risulta aver seguito procedure di questo genere, fino alla data di applicazione del Reg. UE n. 1348/2024.

L'obsolescenza delle disposizioni del d.m. in commento, in ultimo, può trarsi confrontando il tenore letterale delle qualifiche in esso contenute con le previsioni afferenti al Nuovo patto sulle migrazioni.

Sebbene il Tribunale non possa esimersi dal rilevare come non si rinvenga una chiara definizione di «*zona di frontiera*» e, soprattutto, di «*zona di transito*» all'interno del nuovo quadro normativo, è di tutta evidenza come tali concetti siano essenziali al fine dell'applicazione delle nuove procedure, consentendo di operare con significativa celerità e peculiare incidenza rispetto alla libertà di movimento dei migranti, come si evince dall'art. 54 reg. UE n. 1348/2024.

Tali concetti, benché siano particolarmente sfumati, necessitano, pertanto, di una chiara delineazione quantomeno al momento dell'adozione degli strumenti normativi di diritto interno, deputati a dare attuazione ai regolamenti del patto, specie per quanto attiene al reg. UE n. 1348/2024. I concetti in parola, infatti, occupano una posizione centrale all'interno della disposizione che la Commissione Territoriale di Trieste ha applicato al caso di specie, ossia l'art. 43, comma 1, lett. a) reg. UE n. 1348/2024 che reca il seguente tenore letterale: «[…] *La procedura di frontiera può prendere avvio: a) dalla domanda fatta a un valico della frontiera esterna o in una zona di transito*».

Sul punto, occorre segnalare come, invece, il concetto di frontiera, che dovrebbe desumersi dal reg. UE n. 399/2016, (c.d. regolamento Schengen) e quello, ben più fumoso, di zona di transito, generalmente associato agli aeroporti, sono del tutto

assimilati e confusi nel d.m. 5.8.2019 che, infatti, all'art. 2 si limita all'affermazione per cui «*Le zone di frontiera o di transito di cui all'art. 1, comma 1, sono individuate in quelle esistenti nelle seguenti province: a) Trieste, Gorizia;* […]».

Si osserva, pertanto, che il d.m. 5.8.2019 non chiarisce se i territori in parola contengano un «*un valico di frontiera esterna*» e quale esso sia, né se e quali aree di tali territori possano definirsi «*zona di transito*», cosicché, ad oggi, non può condividersi la soluzione, adottata dal Presidente della Commissione Territoriale di Trieste, secondo cui l'intero territorio della provincia sia da considerarsi rilevante ai fini dell'applicazione della predetta disposizione.

Tale genericità, che poteva essere spiegata se rapportata alla disciplina del 2019, ancorata com'era all'applicazione dell'art. 28-*bis*, comma 1-*ter* d.lgs. n. 25/2008 relativo al caso in cui «*il richiedente presenti la domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 1-quater, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli , e nei casi di cui all'articolo 28, comma 1, lettera c-ter)*», ha perso, oramai, la sua portata descrittiva, a causa della formulazione dell'attuale disposizione regolamentare che, come visto, non impone che la domanda sia presentata in conseguenza dell'elusione dei controlli di frontiera.

La necessità di una chiara e puntuale delineazione dei luoghi in parola è, pertanto, rafforzata dalla disposizione in commento, e impone alla p.a. di attendere l'adozione di un nuovo decreto del Ministero dell'Interno al fine di applicare le procedure in parola nel territorio goriziano.

Nel caso di specie, la procedura accelerata alla frontiera è stata, dunque, applicata senza che ricorressero i requisiti di cui all'art. 43, § 1, lett. a), richiamato dall'art. 45, §1, Reg. UE n. 1348/2024, per cui viene meno il presupposto individuato dal provvedimento impugnato per disporre l'autorizzazione a risiedere nei confronti del ricorrente.

3. Sussiste, inoltre, il *periculum in mora*, in quanto il ricorrente è attualmente sottoposto a un provvedimento che incide direttamente sulla libertà personale o comunque di movimento, con effetti potenzialmente lesivi e non suscettibili di riparazione per equivalente.

Parte reclamante ha lamentato, infatti, la violazione della propria libertà personale determinata dall'attuazione del provvedimento reclamato. In particolare, è stato allegato in ricorso che il reclamante: i) sarebbe stato ammonito di non poter abbandonare mai il centro di accoglienza; ii) non potrebbe lasciare la struttura ospitante perché privo del badge per l'apertura dei cancelli; iii) non gli sarebbe stato consentito di recarsi a studio dal proprio difensore e, quest'ultimo, avrebbe dovuto recarsi nel centro; iv) sarebbe stato scortato dagli operatori del centro per andare a rendere l'audizione in Commissione; v) non avrebbe potuto vedere sua sorella, con cui avrebbe affrontato la migrazione, dopo essere stato portato nel centro.

Un tale trattamento, che dovrà essere oggetto di attento accertamento nel giudizio di merito, qualora confermato, risulterebbe del tutto sproporzionato rispetto alla portata del provvedimento reclamato, determinando una compressione della libertà personale del tutto assimilabile al trattenimento, con indebita confusione, e quindi violazione, delle misure di cui agli artt. 9 e 10 reg. UE n. 1346/2024.

Occorre, sul punto, già chiarire come l'art. 9 preveda, infatti, che «2. *Gli Stati membri possono, se necessario, imporre ai richiedenti di segnalare la loro presenza alle autorità competenti in una data specifica o a intervalli ragionevoli, senza compromettere in maniera sproporzionata i diritti loro spettanti in virtù della presente direttiva. Tali obblighi di segnalazione possono essere imposti al fine di garantire il rispetto delle decisioni di cui al paragrafo 1, o per evitare efficacemente che i richiedenti si rendano irreperibili*», precisando, tuttavia, che «4. *Le decisioni adottate in conformità dei paragrafi 1 e 2 sono proporzionate e tengono conto di elementi pertinenti della situazione individuale del richiedente, tra cui le esigenze di accoglienza particolari*».

Tali disposizioni sono poi state confermate dalle disposizioni interne introdotte dal d.l. n. 100/2026, in quanto l'art. 5-ter, comma 3, d.lgs. n. 142/2015, afferma che: «*Quando, tenuto conto della situazione individuale del richiedente, è necessario garantire l'osservanza dell'autorizzazione di cui al comma 1, al richiedente può essere imposto, con provvedimento adottato anche successivamente, di segnalare la propria presenza al prefetto in una data specifica o a intervalli ragionevoli*», salvi i criteri di cui all'art. 5-quater, comma 1, secondo cui: «*L'autorizzazione e la segnalazione di cui all'articolo 5-*

ter, commi 1 e 3, sono disposte con provvedimento del prefetto del luogo dove il richiedente si trova, nel rispetto del principio di proporzionalità e valutata, caso per caso, la sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 5-ter».

Infine, occorre osservare come la disciplina di attuazione interna distingua nettamente l'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico e le misure accessorie per il pericolo di fuga, da un lato, e il trattenimento o le misure alternative a esso, dall'altra, come si evince dall'attenta lettura dell'art. 5-quater, comma 3, d.lgs. n. 142/2015, che indica la violazione delle prime come possibile

elemento valutativo per l'adozione delle seconde («*La violazione dei provvedimenti di cui al comma 1 può essere valutata ai fini dell'adozione delle misure alternative al trattenimento o del trattenimento, se continua a sussistere il rischio di fuga*»).

In conclusione, l'adozione dell'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico, non può mai accompagnarsi a un regime di esecuzione assimilabile ad un trattenimento, dovendo, al massimo, valutarsi l'adozione del secondo in caso di violazione della prima.

Nel caso di specie, la predetta criticità non può che afferire alle concrete modalità impiegate nell'attuazione della misura, posto che il Prefetto di Gorizia non ha previsto neppure l'adozione dell'obbligo di segnalazione della presenza ex art. 5-ter, comma 3, d.lgs. n. 142/2015.

Ciò posto, il predetto argomento rafforza la valutazione di ammissibilità dell'istanza ex art. 700 c.p.c., in considerazione dell'assenza di strumenti tipizzati volti al controllo giudiziale della concreta attuazione della misura adottata e impone l'accertamento del diritto alla cessazione immediata dei predetti trattamenti, qualora effettivamente posti in essere.

4. Ritenuto, pertanto, che quanto dedotto e prodotto sia idoneo a giustificare un decreto *inaudita altera parte* nel senso richiesto dal ricorrente, il Tribunale accoglie l'istanza ex art. 700 e sospende l'efficacia del provvedimento adottato, con immediata cessazione delle misure adottate per la concreta attuazione dello stesso.

P.Q.M.

Il Tribunale di Trieste, pronunciando sull'istanza di cui all'art. 700 c.p.c., nonché sulla fissazione dell'udienza ex art 5-*quinquies*, comma 3, d.lgs. n. 142/2015, visto l'art. 669-sexies, comma 2, c.p.c., così provvede:

1. sospende l’efficacia esecutiva del provvedimento opposto e dispone l’immediata interruzione della sua attuazione;

2. fissa per la conferma, modifica o revoca del presente provvedimento e per la decisione nel merito l’udienza del **17/9/2026, ore 9:30**, precisando che la stessa si terrà in presenza nella stanza n. 117, sita al piano terra del Palazzo di Giustizia;

3. onera parte ricorrente di notificare il presente provvedimento alla Prefettura di Gorizia, ai fini della fissazione dell’udienza, entro il termine di 10 giorni prima della stessa;

4. riserva all’esito della predetta udienza l’adozione del provvedimento di conferma, modifica o revoca del provvedimento cautelare.

Si comunichi.

Trieste, 7 agosto 2026

Il Giudice

dott.ssa Lavinia Claudia Dinoi