N. R.G. 15398-1/2026

TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA

Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. **15398/2026** promossa da:

con l'avv. LAURENZANO CINZIA VALENTINA

RICORRENTE

contro

COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE DI BOLOGNA

RESISTENTE

Il giudice designato, letti gli atti ha pronunciato il seguente

DECRETO

1. Premessa.

LETTA l'istanza avanzata dal ricorrente ai sensi dell'art. 35 *bis*, quarto comma D.lgs. n. 25 del 28 gennaio 2008 di accertamento del diritto di rimanere/autorizzazione a rimanere;

OSSERVATO che

-il richiedente asilo, cittadino pakistano nato ne è entrato in Italia l'1/7/2026 sicché si applica senz'altro il Reg. (UE) 2024/1348;

-ai sensi dell'art. 35 *bis* D.lgs. 25/2008 la proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, ad eccezione dei casi previsti dall'art. 68, par. 3 Reg. (UE) 2024/1348;

-nel provvedimento si dà atto che l'esame nel merito della domanda è stato condotto in applicazione della procedura di esame accelerato ai sensi dell'art. 42 Reg. (UE) 2024/1348 (determinazione della procedura il 1/7/2026; audizione il 7/9/2026; provvedimento di manifesta infondatezza sottoscritto il 21/9/2026);

-è pacifica la tempestività del ricorso, atteso che lo stesso appare proposto entro il termine di giorni 7 dalla notifica del provvedimento della Commissione territoriale;

-nel ricorso la difesa del richiedente asilo oltre ad insistere nella domanda ha contestato la regolarità della procedura amministrativa, seppure con generico e inesatto riferimento alla precedente Direttiva;

-la Commissione territoriale resistente non ha prodotto note allo scadere del termine di legge (art. 35 *bis*, co. 4, ultima parte D.lgs. 25/08);

-con provvedimento del 2/10/2026, comunicato alla Commissione territoriale il 5/10/2026, questo giudice, osservato «*che incombe sulla parte resistente l'onere di dare prova della correttezza della procedura e che, tuttavia, dalla lettura del provvedimento della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale non emergono diversi elementi essenziali, quali: (...)*

-la documentazione relativa all'accertamento della sussistenza o meno di esigenze procedurali particolari (screening medico, di vulnerabilità, modulo consuntivo);

-la data in cui è stata comunicata al richiedente asilo informazione in ordine alla possibilità di effettuare colloqui con un consulente legale finalizzato alla formalizzazione della domanda e la risposta del richiedente asilo;

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 3a65a55889beb65b87b8e77a72da9c0a

-documentazione in ordine all'orientamento legale offerto e nominativo del consulente legale;

-copia del provvedimento del Presidente della Commissione territoriale di determinazione della procedura accelerata (cd. determina) e della sua comunicazione al richiedente asilo»;

-nonostante il ravvisato onere dell'Autorità accertante di dare contezza nel provvedimento di tutti i presupposti di legittimità della procedura, il giudice rilevava invero che «*attesa la novità delle questioni in diritto appare utile assegnare un termine per la integrazione della documentazione*»;

-scaduto in data 19/10/2026 il termine assegnato, la Commissione territoriale resistente non ha depositato alcun documento o memoria.

...

Sino alla presente decisione questo giudice è stato interessato soprattutto da fattispecie in cui la manifestazione di volontà ha preceduto il 12/6/2026 (sicché in virtù dell'art. 17, co. 4 D.L. 100/2026 - ritenuto conforme all'art. 79, par. 3 Reg. Procedure secondo le indicazioni esposte nel decr. Trib. Bologna del 21 settembre 2026, in www.romaosservatorio.it - ha trovato applicazione il precedente quadro di cui alla Direttiva 2013/32/UE anche quando la registrazione, mediante redazione del cd. Modello C3 o con altra modalità, è stata successiva a tale data), oppure da fattispecie in cui l'Autorità accertante ha applicato la procedura ordinaria, dandone espressamente atto nel provvedimento impugnato.

La presente fattispecie non configura nondimeno il primo caso valutato da questo giudice di applicazione di una procedura speciale secondo il quadro normativo determinato dal cd. *Patto sulla migrazione e l'asilo*. In due precedenti è stata rilevata la violazione del diritto all'orientamento legale, tuttavia insieme ad ulteriori rilievi giudicati assorbenti in quanto attinenti agli stessi presupposti della procedura speciale (con decr. in data 21 luglio 2026 in un caso di procedura di inammissibilità per una domanda reiterata, con rilievi attinenti alla mancata effettuazione del colloquio, e in data 12 settembre 2026 in un caso di procedura alla frontiera, con rilievi attinenti alla appartenenza a categoria per cui non poteva applicarsi l'art. 42, par. 1 lett. j) mentre con decr. del 22 ottobre 2026 è stato rilevato che la decisione ad esito di procedura di esame accelerato ex art. 42 era stata adottata oltre il termine di tre mesi prescritto dall'art. 35, par. 3 Reg. (UE) 2024/1348, profilo ritenuto assorbente di «ogni ulteriore considerazione in ordine ad ulteriori profili di illegittimità dedotti dalla difesa del richiedente asilo».

Nella specie si tratta, dunque, del primo caso in cui questo giudice è chiamato a valutare il profilo dell'«*orientamento legale*» nel quadro del Nuovo Patto in carenza di ulteriori assorbenti ragioni di irregolarità, sicché la novità delle questioni e, soprattutto, la prevedibile necessità di dare applicazione – a disciplina applicativa del Patto immutata - in un numero ampio di casi ai principi qui esposti, impone alcune, non brevi, osservazioni sul contenuto giuridico delle disposizioni da applicare.

2. Rilevabilità d'ufficio della irregolarità della procedura amministrativa.

Si deve osservare, in via pregiudiziale, come nella materia *de qua* sussista l'obbligo per il giudice di verificare d'ufficio la regolarità della procedura amministrativa che ha condotto all'emanazione del provvedimento oggetto di impugnazione.

2.1.

Il principio della rilevabilità d'ufficio - e non solo su istanza di parte - è stato affermato dalla Corte di cassazione già con note decisioni risalenti al 2021 in materia di dimezzamento dei termini per impugnare (Corte di cassazione n. 6745/2021 per cui «*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*

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 3a65a55689beb65b87b8e77a72da9c0a

contrazione di quelle difensive dinanzi l'Autorità giurisdizionale, mediante la drastica riduzione dei termini», enfasi aggiunta).

Lo stesso è stato affermato anche dalla Corte europea di giustizia in relazione al controllo di legittimità della procedura conseguente alla designazione di un paese come paese di origine sicuro (Corte di Giustizia, *Alace e Canpelli* 1/8/2025, punto 66. «*quando un giudice nazionale è investito di un ricorso avverso una decisione concernente una domanda di protezione internazionale, esaminata nell'ambito del regime speciale applicabile alle domande presentate dai richiedenti provenienti da paesi terzi designati come paesi di origine sicuri, conformemente all'articolo 37 della medesima direttiva, tale giudice, nell'ambito dell'esame completo ed* ex nunc *imposto dal suddetto articolo 46, paragrafo 3, deve rilevare, sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso, una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I a detta direttiva (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, C-406/22, EU:C:2024:841, punto 98*»).

Pur inerenti ai casi oggetto della decisione, tali arresti delle corti nazionali ed europea attestano il più generale dovere del giudice di controllare anche d'ufficio la regolarità della procedura amministrativa che ha condotto alla decisione dell'autorità accertante.

Con riferimento allo specifico tema del «*diritto di rimanere*» previsto dall'art. 68 Reg. (UE) 2024/1348, tali affermazioni sono corroborate e confermate nel contesto del cd. Nuovo Patto. Va difatti osservato come l'art. 68 affermi un effetto legale automatico del ricorso giurisdizionale cui corrisponde il diritto soggettivo di rimanere («*Gli effetti della decisione di rimpatrio sono sospesi automaticamente fintantoché il richiedente o la persona soggetta a revoca della protezione internazionale hanno diritto di rimanere o sono autorizzati a rimanere a norma del presente articolo*»), il quale ai sensi del par. 2 si protrae sino all'esito del ricorso giurisdizionale. Tale diritto è derogato ai sensi dell'art. 68, par. 3 soltanto in alcune ipotesi eccezionali, fra cui si distingue, ai fini della presente decisione, la lett. a) sulle procedure speciali dell'esame accelerato e della procedura di frontiera, per cui il par. 4 afferma che «*il giudice ha facoltà di decidere, esaminati gli elementi di fatto e di diritto, se il richiedente o la persona soggetta a revoca della protezione internazionale debbano essere, su loro istanza, autorizzati a rimanere nel territorio degli Stati membri nelle more dell'esito del ricorso. Il giudice competente decide d'ufficio riguardo a tale autorizzazione se il diritto nazionale gliene conferisce la facoltà*». Ne consegue che quando non vi è «*diritto di rimanere*», la decisione è rimessa al giudice, su istanza o - nel caso in cui lo Stato membro abbia trasposto la disposizione autorizzatoria - anche d'ufficio. Da tale quadro si evince che la necessità eventuale di una istanza di parte è prevista dal Reg. per le sole ipotesi eccezionali di cui al par. 3 (salvo, come detto, che lo Stato membro non abbia recepito la disposizione sulla rilevabilità d'ufficio, cosa che l'Italia non ha fatto). Se tale rilevabilità d'ufficio è prevista - seppure in termini facoltativi - persino per l'ipotesi, per così dire, subordinata della «*autorizzazione a rimanere*», appare evidente che la stessa è presupposta obbligatoriamente per l'ipotesi, per così dire preliminare e generale, del «*diritto di rimanere*». Va pure osservato, *ad abundantiam*, come coerentemente anche l'art. 35 *bis*, co. 4 D.lgs. 25/08 preveda l'istanza di parte soltanto al fine di «chiedere di essere autorizzato a rimanere». In buona sostanza, dalla lettura sistematica e logica del testo regolamentare emerge che l'accertamento del «*diritto di rimanere*» è officioso, mentre per la sola «*autorizzazione a rimanere*» è rimessa ai singoli ordinamenti nazionali la previsione di una ipotesi officiosa o su sola istanza di parte.

È da sottolineare la chiara differenza fra tale accertamento e la richiesta della parte di una autorizzazione a rimanere, avendola le Sezioni Unite della Corte di cassazione sottolineata con chiarezza (Cass. Sezioni Unite, sent. n. 11399/2024 nel precedente quadro normativo, che si esprimeva in termini di sospensione automatica o disposta dal giudice, hanno evidenziato che «*lo strumento impugnatorio di cui alla disposizione, seppur connotato da celerità di tempi e di modalità accertative, presuppone comunque un onere allegatorio e probatorio in capo al richiedente circa le gravi e circostanziate ragioni e si pone certamente su un piano di valutazione estraneo*

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 3a65a55889beb65b87b8e77a72da9c0a

alla diretta operatività del principio di effettività della tutela che opera con la sospensione automatica»). Tale distinzione risulta persino accentuata nel nuovo quadro, anche sotto il profilo degli effetti (basti pensare all'ipotesi della procedura amministrativa alla frontiera e al necessario mutamento del rito giurisdizionale da procedimento ex art. 35 *ter* a 35 *bis* nel solo caso di accertamento della sua irregolarità - e non della autorizzazione a rimanere -, col venir meno di tutti gli effetti della procedura speciale, ivi inclusi quelli incidenti sulla libertà personale o di circolazione e col venir meno del termine di dodici settimane previsto dall'art. 51, par. 2 Reg.).

Ne consegue che il giudice investito di un ricorso giurisdizionale avverso un provvedimento dell'autorità accertante è sempre tenuto a verificare e dichiarare d'ufficio il «*diritto di rimanere*» quando questo appaia controverso, anche in assenza di qualsiasi istanza o anche quando la parte abbia richiesto una mera autorizzazione a rimanere.

2.2.

Va pure segnalato, ancora in via preliminare, come i principi enunciati nell'arresto delle Sezioni Unite, per cui l'irregolarità della procedura speciale impone il riespandersi delle garanzie ordinarie, restino sicuramente validi essendo, anzi, rafforzati nel nuovo quadro normativo determinato dal Reg. (UE) 2024/1348.

L'arresto delle Sezioni Unite - massima espressione della giurisdizione civile con funzione nomofilattica nel paese che ha di gran lunga il numero più elevato di procedure speciali, pari ad oltre il trenta per cento delle procedure obbligatorie di frontiera a livello continentale - si basa difatti su un attento e corretto esame del rapporto fra regola della procedura ordinaria e carattere derogatorio ed eccezionale delle procedure speciali. Tale arresto delle Sezioni Unite non era centrato su un esame delle disposizioni interne, ma esclusivamente su un esame attento delle disposizioni della Direttiva europea che, sul punto, presentava principi che sono stati riprodotti in modo identico nel Reg. (UE) 2024/1348. Il Reg., in continuità col precedente quadro mantiene e conferma il carattere eccezionale delle procedure amministrative speciali, posto che anche nel nuovo quadro la procedura è ordinaria salvo che ricorrano le ipotesi puntuali in cui è autorizzata una deroga, con l'applicazione di una delle tre procedure amministrative speciali (inammissibilità; esame accelerato; procedura alla frontiera). Ne consegue che anche nel nuovo quadro le regole ordinarie possono dirsi derogate soltanto se l'autorità accertante abbia rispettato presupposti e modalità della procedura speciale.

Va pure osservato che nel Reg. (UE) 2024/1348, gli artt. 36 par. 1, ult. parte (superamento dei termini per l'inammissibilità) e 51, par. 1, ult. parte (superamento dei termini per la formalizzazione della domanda nelle procedure di frontiera) attestano che in sole due ipotesi il superamento dei termini non ha conseguenze sulla regolarità della procedura speciale, così confermando che nella generalità dei casi, in mancanza di una specifica deroga, alla irregolarità della procedura speciale consegue il ritorno alla procedura ordinaria e dunque alle garanzie massime previste in via ordinaria. Trova così conferma, *a contrario*, che in ogni altra ipotesi di discostamento dalle disposizioni derogatorie del rito ordinario, tale riespansione è imposta dalla logica giuridica del rapporto fra regola e eccezione.

Il Reg. è peraltro univoco nel collegare la deroga al diritto di rimanere all'applicazione della procedura accelerata, così dissipando i dubbi che erano stati manifestati in una parte della giurisprudenza di merito nella vigenza della precedente Direttiva e su cui erano intervenute le Sezioni Unite della Corte di cassazione, posto che nel quadro del Reg. (UE) 2024/1348 non rileva più il *nomen iuris* utilizzato nel provvedimento dell'Autorità di prima istanza, ma l'applicazione in concreto della corretta procedura accelerata. L'utilizzo nel dispositivo dei termini «infondatezza» o «manifesta infondatezza» è invero del tutto indifferente (assumendo rilievo solo per altri, limitatissimi, fini), rilevando in buona sostanza solo la correttezza della procedura.

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 3a65a55889beb65b87b8e77a72da9c0a

In caso di esame accelerato si deve assumere, dunque, che l'eccezionale deroga alla regola del diritto di rimanere postuli, come osservato dalle Sezioni Unite, la corretta applicazione della procedura accelerata «*in tutte le sue articolazioni*». Come ritenuto dalle Sezioni Unite nel 2024, la chiarezza del dato normativo - come visto confermato nel nuovo quadro - non impone né suggerisce la necessità di interessare la Corte di Giustizia con un rinvio pregiudiziale.

2.3.

Da ultimo, ancora in premessa occorre un'ultima notazione in rito.

Considerato il generale onere posto in capo all'Autorità amministrativa di motivare i provvedimenti amministrativi (art. 41, par. 2 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; artt. 97, 113 Cost. come sottolineato in Corte cost. sent. 310/2010; art. 3 L. 241/1990), appare evidente come la decisione di derogare alla procedura ordinaria implichi l'onere dell'autorità accertante di indicare in dettaglio, in sede di cd. "*Determina*", la sussistenza dei presupposti della procedura speciale e, in sede di provvedimento conclusivo della procedura speciale, di dedurre e chiarire in dettaglio il rispetto di tutte le sue articolazioni.

In mancanza di una specifica e persuasiva motivazione della scelta della procedura eccezionale, trovano invero applicazione le norme generali e le garanzie previste in via ordinaria. Anche le esigenze acceleratorie e di urgenza della presente fase interlocutoria in sede giurisdizionale, relativa all'accertamento del diritto di rimanere, postulano un pieno adempimento della PA al suo obbligo motivazionale. Soltanto in ragione dell'assoluta novità delle questioni relativi a un quadro normativo nuovo, questo giudice ha ritenuto opportuno, in questa prima fase di applicazione del Nuovo Patto, assegnare alla parte resistente congruo termine di 15 giorni per dedurre sui profili espressamente segnalati.

3. Diritto soggettivo all'orientamento legale.

Il Reg. (UE) 2024/1348 prevede in molteplici disposizioni il diritto soggettivo del richiedente asilo all'orientamento legale.

L'art. 8, par. 2 lett. d) afferma:

il «*diritto all'orientamento legale gratuito per la formalizzazione della singola domanda*»;

l'art. 15, par. 1 prevede che:

«*Il richiedente ha diritto di consultare in maniera effettiva un consulente legale o altro consulente sugli aspetti relativi alla domanda in tutte le fasi della procedura*»;

al par. 2 si legge:

«*Fatto salvo il diritto di scegliere un proprio consulente legale o altro consulente a proprie spese, il richiedente può chiedere orientamento legale gratuito nella procedura amministrativa di cui al capo III a norma dell'articolo 16*»;

e:

«*Il richiedente è informato quanto prima e al più tardi al momento della registrazione della domanda a norma dell'articolo 27 del suo diritto di richiedere orientamento legale gratuito o l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite*»;

l'art. 16 stabilisce che:

«*Gli Stati membri provvedono, su richiesta del richiedente, a fornire orientamento legale gratuito nella procedura amministrativa*»;

al par. 2:

«*Ai fini della procedura amministrativa l'orientamento legale gratuito comprende:*

a) la fornitura di indicazioni e di una spiegazione riguardo alla procedura amministrativa, comprese informazioni su diritti e obblighi durante tale procedura;

b) la prestazione di assistenza in merito alla formalizzazione della domanda»;

e

«*la fornitura di indicazioni sugli aspetti seguenti:*

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 3a65a55889beb65b87b8e77a72da9c0a

i) le diverse procedure a norma delle quali la domanda può essere esaminata e i motivi di applicazione di tali procedure;

ii) le norme relative all'ammissibilità di una domanda;

iii) le questioni giuridiche che sorgono nel corso della procedura, comprese informazioni sui mezzi d'impugnazione della decisione di rigetto di una domanda a norma degli articoli 67, 68 e 69»;

il Considerando 14 rileva che:

«*Dovrebbe essergli concesso tempo sufficiente per prepararsi e conferire con (...) una persona incaricata di fornire orientamento legale*»;

il Considerando 16 rileva che:

«*È opportuno fornire al richiedente che ne fa richiesta orientamento legale gratuito durante la procedura amministrativa, appena possibile dopo la registrazione di una domanda di protezione internazionale*»;

Anche altre disposizioni menzionano il diritto all'orientamento legale, indicando il diritto a consultare la «*persona incaricata di fornire orientamento legale in conformità dell'articolo 16*» in caso di colloquio svolto sia per l'amnissibilità che per il merito (art. 12, par. 1), indicando il diritto all'orientamento legale anche per i minori non accompagnati (art. 33, par. 1) e rinviando quindi ai singoli ordinamenti per le «*condizioni*» dell'orientamento legale nella medesima disposizione che si occupa di assistenza e rappresentanza legale (art. 19).

L'art. 16, par. 3 esclude il diritto all'orientamento legale soltanto nel caso in cui la persona abbia già un difensore di fiducia; ne consegue che l'orientamento legale gratuito non va offerto se al momento della registrazione della domanda la persona abbia un difensore e va revocato se nel corso della fase amministrativa il medesimo nomini un difensore. L'altra ipotesi di esclusione prevista dall'art. 16, par. 3, relativa alle domande reiterate proposte "sulla scaletta del vettore" e alle seconda e ulteriori domande reiterate è rimessa ai singoli ordinamenti e non è stata trasposta dall'Italia. Ne consegue che nell'ordinamento italiano il diritto soggettivo all'orientamento legale non incontra alcuna eccezione, salvo l'ovvio caso in cui la persona abbia già un difensore.

Gli artt. 15, par. 4 e 16, par. 4 e 76 si occupano dell'organizzazione nei singoli ordinamenti del servizio di orientamento legale, stabilendo che:

art. 15, par. 4:

«*Gli Stati membri possono organizzare la prestazione di orientamento legale e di assistenza e rappresentanza legali in conformità dei loro ordinamenti nazionali*»;

art. 16, par. 4:

«*Ai fini dell'attuazione del presente articolo, gli Stati membri possono chiedere l'assistenza dell'Agenzia per l'asilo. Inoltre può essere fornito sostegno finanziario agli Stati membri a titolo dei fondi dell'Unione, conformemente agli atti giuridici che disciplinano tali fondi*»;

art. 76 («*Sostegno finanziario*»):

«*Le azioni intraprese dagli Stati membri per creare servizi di orientamento legale gratuiti e una capacità adeguata al fine di svolgere la procedura di frontiera a norma del presente regolamento sono ammissibili al sostegno finanziario con i fondi, messi a disposizione nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027*».

Da tale quadro emerge come il diritto all'orientamento legale costituisca un diritto soggettivo riconosciuto dal Reg. (UE) 2024/1348 con disposizioni immediatamente precettive, la cui attuazione è rimessa ai singoli ordinamenti soltanto per il *quomodo*, predisponendo il Reg. per quei paesi, fra cui l'Italia, che non riconoscevano tale diritto, un articolato supporto a cura della Agenzia per l'Asilo e la possibilità di un adeguato sostegno finanziario.

Con riguardo al diritto all'orientamento legale, l'Unhcr (nel noto studio del 2025 denominato *Legal counselling, legal assistance, and representation under the European Union Pact on Migration and Asylum*), avendo rilevato che per il Reg. (UE) 2024/1348 il consulente deve fornire sin dalla registrazione «*supporto nella presentazione della domanda*», ha sottolineato che «*un approccio per mantenere la qualità consiste nel fissare criteri specifici per gli avvocati che partecipano al*

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 3a65a55889beb65b87b8e77a72da9c0a

sistema di assistenza legale, ad esempio che siano membri dell'ordine degli avvocati, registrati presso l'ente autorizzato per l'assistenza legale, completino corsi specializzati in diritto d'asilo, si aggiornino sugli sviluppi del diritto d'asilo, gestiscano un numero minimo di casi all'anno per mantenere le proprie competenze e partecipino a riunioni di esperti per condividere conoscenze e best practice. *Le* peer review *della qualità sono un altro approccio già adottato in alcuni paesi per garantire la qualità dei servizi*» (traduzione informale).

Nonostante l'art. 16, par. 1 preveda che tale orientamento legale possa essere fornito anche «*a diversi richiedenti contemporaneamente*», si deve dare atto che l'art. 15, par. 1 prescrive il diritto di consultare il legale «*in maniera effettiva*» sicché lo stesso deve avere carattere di pienezza e qualità, con una effettiva personalizzazione rispetto alle specifiche esigenze della persona, tanto che l'Unhcr evidenzia come la consulenza vada adattata «*alle esigenze e circostanze individuali, andando oltre la semplice fornitura di informazioni*», di modo che «*quando la consulenza viene fornita a più richiedenti contemporaneamente, alle sessioni di gruppo dovrebbe seguire la possibilità di un'interazione individuale*» (traduzione informale).

Si deve assumere, inoltre, che l'orientamento legale debba essere assicurato da un consulente indipendente dall'autorità accertante: le diverse disposizioni del Reg. disciplinano difatti «*l'orientamento legale, l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite*», associando dunque in un unico insieme il consulente legale della fase amministrativa con il difensore della fase giurisdizionale e così suggerendo che si tratta, in ogni caso, di espressione del medesimo diritto di difesa, per sua natura autonoma rispetto all'autorità decidente.

In buona sostanza, il Reg. impone sin dal maggio 2024 a tutti gli Stati membri di predisporre un sistema volto ad assicurare nel corso della fase amministrativa il diritto soggettivo del ricorrente che lo richieda – salvo che abbia già un difensore d'ufficio - alla consulenza legale effettiva, individuale e gratuita sin dalla registrazione della domanda (art. 15 e Considerando 16), diretta alla preparazione della formalizzazione della stessa (artt. 8, par. 2 e 16) e quindi alla successiva preparazione del colloquio (Considerando 14) e nel corso di tutta la fase amministrativa; la stessa deve essere fornita con attività retribuita dallo Stato da avvocati iscritti all'Albo, indipendenti dall'Amministrazione, specializzati in diritto d'asilo, che abbiano una formazione continuativa e un numero minimo di cause annue in materia di asilo.

4. Formalizzazione della domanda.

La previsione nel Nuovo Patto del diritto all'orientamento legale è strettamente connessa alla previsione di una nuova fase introduttiva della domanda prevista dall'art. 28 Reg. (UE) 2024/1348 e denominata «*Formalizzazione della domanda di protezione internazionale*» (su cui cfr. in modo diffuso decr. Trib. Bologna 21 settembre 2026, *cit.*).

Tale formalizzazione costituisce una nuova, terza, fase della procedura introduttiva che era ignota nel quadro normativo precedente, il quale contemplava soltanto le fasi della «*manifestazione della volontà*» di richiedere asilo e della sua successiva «*registrazione*» con la compilazione in Italia del modello C3.

A queste si aggiunge, con il Nuovo Patto, la necessità di «*formalizzazione*» della domanda con, se richiesto, la consulenza di un avvocato gratuito che cooperi con la persona al fine di definire in dettaglio i fatti da allegare in una domanda che, di regola, non può consistere nella mera compilazione di un modulo (art. 28, par. 4).

Anche nell'ipotesi in cui lo Stato si avvalga dell'autorizzazione, contemplata dal par. 7 dell'art. 28, a svolgere le tre fasi contemporaneamente, è prescritto che «*gli Stati membri provvedono affinché tutti i richiedenti beneficino delle garanzie di cui all'articolo 8, paragrafi da 2 a 6*», fra cui si distingue «*il diritto all'orientamento legale gratuito per la formalizzazione della singola domanda*» di cui all'art. 8. par. 2, lett. d).

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 3a65a55889beb65b87b8e77a72da9c0a

Dunque, la contestualizzazione di registrazione e formalizzazione è autorizzata dal Reg. solo se sia assicurato il diritto del richiedente a ricevere una consulenza legale gratuita finalizzata alla formalizzazione.

5. Inottemperanza e procedura di esame accelerato.

La determinazione della procedura di esame accelerato deve seguire detta «*formalizzazione*» della domanda ai sensi dell'art. 28 Reg., come si desume in modo univoco già dall'art. 42, par. 1, lett. a) per cui va tenuto conto di quanto esposto dal richiedente asilo nella detta formalizzazione («*nel formalizzare la domanda ed esporre i fatti il richiedente ha sollevato soltanto questioni...*»).

Soltanto nel caso in cui al richiedente asilo sia stata offerta in concreto la possibilità di formalizzare la domanda con l'aiuto di un consulente legale, è possibile assicurare che la stessa contenga tutti gli elementi sulla cui base l'autorità accertante può determinare la deroga alla procedura ordinaria, verificandone la sussistenza dei presupposti. Il consulente legale, inoltre, coadiuva la persona nella preparazione del colloquio individuale (Considerando 14) e anche sotto tale aspetto il diritto all'orientamento legale conforma le specifiche articolazioni della procedura.

Ne consegue che in assenza di formalizzazione della domanda avvenuta con l'orientamento del consulente legale gratuito, la determinazione di procedere ad una deroga - avente tecnicamente natura di disposizione eccezionale - alla regola della procedura ordinaria non appare conforme al Reg. (UE) 2024/1338. Parimenti appare irregolare la procedura espletata senza che sia assicurato, ove richiesto, tale orientamento «*in tutte le fasi della procedura*» (art. 15, par. 1).

Non appare rilevante che il diritto all'orientamento legale sia previsto nell'ambito di tutte le procedure e non in modo specifico nell'ambito della procedura d'esame accelerato, posto che al riguardo appare dirimente che la violazione di tale garanzia procedimentale ricade comunque sulla corretta attuazione della procedura speciale, che in sua mancanza non può dirsi rispettata in tutte le sue articolazioni. Tale garanzia riverbera in modo rilevante sulla stessa capacità del richiedente asilo di allegare i fatti che fondano la domanda, i quali come detto costituiscono la base della scelta amministrativa di trattazione con procedura speciale. La stessa riverbera inoltre sulla preparazione del colloquio (Considerando 14). Se non vi è garanzia che il richiedente asilo abbia potuto esercitare il proprio diritto di difesa ed abbia potuto allegare in modo pieno i fatti, è manifesto che la procedura speciale non è regolare, imponendo la riespansione della garanzie ordinariamente previste dal Reg.

La violazione del diritto all'orientamento legale, seppure questo sia oggetto di un obbligo informativo, non può essere ricondotta ad una mera violazione di obblighi informativi. La fattispecie non appare dunque sovrapponibile alla violazione di obblighi informativi per cui il diritto unionale o dello Stato membro «non consente di determinare le conseguenze giuridiche in modo certo» e per cui è apparso possibile il recupero delle garanzie in sede giurisdizionale (Corte di Giustizia, 30 novembre 2023, *Ministero dell'Interno*, punti 113 e 116). Lo stesso rappresenta, infatti, un'attuazione del diritto di difesa nelle forme riconosciute dall'ordinamento, alla cui violazione nell'ambito di una procedura speciale il Reg. riconduce la riespansione delle garanzie ordinarie, fra cui il diritto di rimanere.

Al riguardo va sottolineato che in questa prima fase interlocutoria il giudice al fine di verificare se sussista o meno il diritto di rimanere è chiamato ad esprimersi propriamente sulla legittimità del provvedimento amministrativo (mentre il successivo giudizio di merito verterà sull'accertamento del diritto soggettivo), sicché non può dubitarsi che sia tenuto ad accertare se nel corso della fase amministrativa risultino assicurate appieno tutte le garanzie prescritte dal Reg.

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 3a65a55889bab65b87b8e77a72da9c0a

È da escludere, infine, che la parte sia onerata di dedurre nel ricorso giurisdizionale specifiche conseguenze della lesione del diritto di difesa avvenuta nella precedente fase amministrativa o che tale lesione del diritto di difesa implichi una riespansione delle garanzie ordinarie soltanto quando siano dedotti specifici esiti lesivi che non possano essere recuperati nella fase giurisdizionale. Al riguardo va difatti osservato come la lesione del diritto di difesa nella prima fase dell'accertamento nelle forme contemplate dal diritto regolamentare costituisce una lesione che, se potrebbe essere certamente in parte recuperabile nella fase di impugnazione avanti al giudice, inficia in ogni caso la legittimità del provvedimento impugnato. Posto che l'accertamento della qualifica di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria (e, in Italia, di beneficiario della protezione complementare) è consegnato nella «procedura comune» stabilita dal Reg. (UE) 2024/1348 ad un doppio grado di giudizio, il primo innanzi ad un «organo quasi giurisdizionale o amministrativo» (art. 3, n. 16) e il secondo avanti ad un giudice, la lesione del diritto di difesa nel primo grado potrebbe, peraltro, condurre ad effetti irreparabili persino nell'ambito delle procedure ordinarie, non soltanto nel caso di mancata proposizione del ricorso entro gli stretti termini per impugnare, ma anche sotto il profilo della ricostruzione nel merito dei fatti e degli elementi da porre alla base del giudizio. Attesi i ristretti tempi per l'impugnazione - nella specie di soli sette giorni - non è peraltro neppure credibile che, in caso di manifesta violazione delle garanzie prescritte nella prima fase, il difensore di fiducia possa esaminare e dedurre ogni elemento non accertato in tale fase.

L'orientamento legale, introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano con il Reg. (UE) 2024/1348, configura dunque dal 12 giugno 2026 un diritto della persona direttamente garantito dal Reg. in tutte le procedure in cui lo stesso si applica, espressione nella materia *de qua* del diritto di difesa, volto, per quanto qui interessa, a controbilanciare le deroghe alla procedura ordinaria previste dal medesimo Reg.

Attesa la valenza immediatamente precettiva e vincolante della fonte regolamentare, la violazione del detto diritto, seppure in conseguenza di una generalizzata mancata attuazione, conduce inderogabilmente ad una irregolarità delle singole procedure.

6. Accertamento del diritto di rimanere.

Venendo al caso di specie, come si è visto questo giudice ha chiesto alla Commissione territoriale di comunicare «*la data in cui è stata comunicata al richiedente asilo informazione in ordine alla possibilità di effettuare colloqui con un consulente legale finalizzato alla formalizzazione della domanda e la risposta del richiedente asilo; documentazione in ordine all'orientamento legale offerto e nominativo del consulente legale*»;

. alla scadenza del termine del 19/10/2026 l'autorità resistente non ha fornito alcun documento o chiarimento in merito;

non risulta dunque dagli atti e dal provvedimento della Commissione territoriale che siano stati adempiuti gli obblighi informativi ed in particolare che al momento della registrazione il richiedente asilo sia stato informato del diritto soggettivo all'orientamento legale garantito dal Reg. (UE) 2034/1348, da attuarsi mediante colloqui con un consulente legale gratuito, né risulta che il medesimo fosse già assistito da un difensore di fiducia (anzi, dalla procura in atti si rileva che il richiedente asilo l'ha rilasciata all'odierno difensore soltanto in data successiva alla notifica del provvedimento impugnato, sicché appare del tutto improbabile che il medesimo avesse un altro difensore di fiducia nel corso della fase amministrativa, né, in ogni caso, la parte resistente ha mai dedotto tale circostanza);

dall'esame di tutti gli atti, legislativi e amministrativi, emessi al fine di dare attuazione al Reg. (UE) 2024/1348 si evince che nell'ordinamento italiano allo stato non è stata data alcuna attuazione alle disposizioni regolamentari che prescrivono tale garanzia procedimentale, men che meno secondo le dettagliate raccomandazioni dell'Unher; la mancata attuazione degli artt. 8, par. 2, 15, par. 1 e 16 del Reg. (UE) 2024/1348 conduce

Firmato Da: MARCO GATTUSO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 3a65a55889be65b87b8e77a72da9c0a

dunque all'accertamento della irregolarità delle procedure amministrative nelle quali deve trovare applicazione il detto Regolamento e, nella specie, della procedura di esame accelerato che ha dato luogo al provvedimento *de quo*.

In conclusione, si deve rilevare che la procedura amministrativa non può essere qualificata giuridicamente come una corretta procedura speciale derogatoria rispetto alla procedura ordinaria, sicché, secondo i principi generali - già segnalati dalla Corte di cassazione, Sezioni unite sent. n. 11399/2024 e sicuramente tuttora validi nel quadro del Reg. (UE) 1348/2024 - si impone al giudice il doveroso accertamento d'ufficio che la proposizione del ricorso in sede giurisdizionale ha consolidato il diritto del richiedente asilo di rimanere, come prescritto dall'art. 68 Reg. (UE) 2024/1348,

P.Q.M.

ACCERTA il diritto di rimanere del richiedente asilo per effetto della tempestiva proposizione del ricorso con effetto sospensivo dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato con conseguente diritto del richiedente asilo all'immediato rilascio della conseguente documentazione.

Si comunichi.

Bologna, 3 novembre 2026

Il Giudice
dott. Marco Gattuso

Firmato Da: MARCO CATTUSO Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 3a65a55889ceb65b87b8e77a72dd9c0a