

R.G. N. [REDACTED]



TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

Il Tribunale, in composizione monocratica, in persona del Giudice, dott. Michele Guarnotta, nel procedimento iscritto al n. r.g. [REDACTED] avente ad oggetto: reclamo ex art. 5 quinquies d.lgs. n. 142/2015

promosso da

[REDACTED] nato a [REDACTED] il [REDACTED] CUI [REDACTED] (avv. AVENIA CLAUDIA);

parte reclamante

contro

PREFETTURA U.T.G. DI AGRIGENTO (C.F. 80004020840), in persona del Prefetto *pro tempore*, sita in Agrigento;

parte reclamata

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 22 settembre 2026 ha emesso la seguente

ORDINANZA

1. Il provvedimento impugnato

Con provvedimento del 18 agosto 2026 il Prefetto di Agrigento ha autorizzato, ai sensi dell'art. 5-ter. d.lgs. n. 142/2015, [REDACTED] sopra generalizzato, cittadino egiziano richiedente protezione internazionale, a risiedere esclusivamente presso il centro di accoglienza "Villa Sikanian" di Siculiana (in provincia di Agrigento), in relazione all'applicazione della procedura di frontiera.

In particolare, col citato provvedimento, il Prefetto di Agrigento, preso atto della determina del Presidente della Commissione territoriale di Palermo – Sezione di Agrigento che disponeva l'esame della domanda mediante procedura accelerata di frontiera ai sensi degli artt. 43, 45 e 54 del Regolamento (UE) 2024/1348, ha disposto che il richiedente protezione internazionale [REDACTED] giunto a Lampedusa il [REDACTED] e ivi richiedente protezione internazionale, fosse autorizzato, ai sensi dell'art. 5-ter, comma 2, del d.lgs. n. 142/2015, a risiedere esclusivamente presso il centro di accoglienza denominato Centro Sikania, sito in Siculiana (AG), per un periodo massimo di dodici settimane decorrenti dalla registrazione della domanda di protezione internazionale. Il provvedimento ha altresì stabilito che le misure materiali di accoglienza fossero erogate subordinatamente all'effettiva residenza del richiedente presso tale struttura.

Questo il testo integrale:

IL PREFETTO DELLA PROVINCIA DI AGRIGENTO

PREMESSO che il cittadino straniero [REDACTED] nato il [REDACTED] in EGITTO, (CUI [REDACTED]), è giunto in data [REDACTED] a Lampedusa nella Provincia di Agrigento (AG), individuata quale zona di frontiera/transito ai sensi del D.M. 5/8/2019 (*) e ss.mm.ii., e ivi ha fatto domanda di protezione internazionale, registrata in data 17/08/2026 dalla Questura di Agrigento;

PRESO ATTO della determina del 18/08/2026 con la quale il Presidente della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Palermo – Sezione di Agrigento ha disposto, sulla base delle motivazioni ivi indicate, che l'esame della domanda avvenga con le modalità previste per la procedura accelerata di frontiera ai sensi degli articoli 43, 45 e 54 del regolamento n. 2024/1348;

RILEVATO che, ai sensi dell'articolo 54 del regolamento (UE) n. 2024/1348 e dell'articolo 5-ter, comma 2, del decreto legislativo n. 142 del 2015, il richiedente protezione internazionale deve essere autorizzato a risiedere soltanto in un luogo specifico per il tempo necessario all'esame della domanda;

CONSIDERATO che, nel corso dell'espletamento della procedura ai sensi degli articoli 43 e 45 del regolamento (UE) n. 2024/1348, il richiedente non è autorizzato a fare ingresso nel territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, del predetto regolamento;

VISTI l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 2024/1348 e l'articolo 9 della direttiva (UE) n. 2024/1346, come recepito dagli articoli 5-ter, 5-quater e 5-quinquies del decreto legislativo n. 142 del 2015;

DISPONE

*1. Il Sig. [REDACTED], in premessa generalizzato, è autorizzato, ai sensi dell'art. 5-ter, comma 2, del decreto legislativo n. 142 del 2015, a risiedere soltanto nel centro di accoglienza denominato “**Centro Sikania**”, sito a Siculiana, S.S. 115, per un periodo massimo di 12 settimane decorrenti dalla registrazione della propria domanda di protezione internazionale.*

2. Le misure materiali di accoglienza sono erogate subordinatamente alla sua effettiva residenza in tale luogo, ai sensi dell'articolo 5-ter, comma 4, del decreto legislativo n. 142 del 2015.

Il presente provvedimento viene trasmesso:

– alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Palermo – Sezione di Agrigento;

– all'Ente Gestore del centro di accoglienza Centro Sikania per l'immediata comunicazione al menzionato richiedente, ove occorra facendone tradurre il contenuto dal mediatore culturale, restituendo a questo Ufficio il verbale di avvenuta comunicazione.

Il presente provvedimento viene altresì trasmesso alla Questura di Agrigento, per quanto di competenza.

Il richiedente ha facoltà di proporre reclamo avverso il presente provvedimento entro sette giorni dalla comunicazione, ai sensi dell'articolo 5-quinquies del decreto legislativo n. 142 del 2015.

2. Il reclamo

Con reclamo depositato in data 4 settembre 2026 ex art. 5-quinquies d.lgs. n. 142/2015, [REDACTED] ha impugnato il provvedimento del Prefetto di Agrigento del 18 agosto 2026 con il quale, in ragione dell'assoggettamento alla procedura di frontiera, è stato autorizzato a risiedere esclusivamente presso il Centro Villa Sikania di Siculiana.

Il reclamante ha dedotto, in via preliminare, la tempestività del reclamo ovvero, in subordine, la rimessione in termini ai sensi dell'art. 153, comma 2, c.p.c., assumendo di non avere ricevuto informazioni adeguate e comprensibili circa la natura del provvedimento, i rimedi giurisdizionali esperibili ed i relativi termini di impugnazione, avendo acquisito piena consapevolezza dell'autonoma

impugnabilità dell'atto soltanto dopo il conferimento dell'incarico difensivo successivo alla notifica del provvedimento di diniego della protezione internazionale.

Nel merito, il reclamo è basato sui seguenti motivi:

1. **Violazione degli obblighi informativi**, assumendosi che il provvedimento prefettizio non sia stato adeguatamente tradotto né spiegato in lingua comprensibile e che il richiedente non sia stato informato della natura della misura, delle sue conseguenze e dei rimedi giurisdizionali esperibili, in violazione dell'art. 9, par. 5, della direttiva (UE) 2024/1346 e dell'art. 8 del regolamento (UE) 2024/1348.
2. **Difetto di valutazione della vulnerabilità e delle esigenze particolari di accoglienza**, deducendosi che già in sede di screening erano emerse condizioni di vulnerabilità, esigenze di supporto psicologico e sanitario e indicatori di pregresse violenze, senza che l'Amministrazione abbia effettuato una effettiva valutazione individuale della compatibilità della procedura di frontiera e della residenza esclusiva presso Villa Sikanìa con tali condizioni personali.
3. **Illegittimità derivata per insussistenza dei presupposti della procedura di frontiera**, assumendosi che la legittimità dell'autorizzazione a risiedere in luogo specifico dipenda dalla legittimità della procedura di frontiera e che quest'ultima sia stata contestata anche nel procedimento promosso avverso il diniego della protezione internazionale, con particolare riguardo alla vulnerabilità del richiedente e all'applicazione del criterio statistico di cui all'art. 42, par. 1, lett. j), del regolamento (UE) 2024/1348.
4. **Difetto di istruttoria, motivazione e proporzionalità**, per non avere il Prefetto svolto una valutazione individualizzata della posizione del reclamante, delle sue condizioni personali e della concreta idoneità della struttura di accoglienza ad assicurare le esigenze di supporto già individuate dall'Amministrazione.

Il reclamante ha inoltre chiesto, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., la sospensione cautelare dell'efficacia del provvedimento impugnato, deducendo la sussistenza del fumus boni iuris e del periculum in mora, in ragione dell'attuale obbligo di permanenza presso il centro di accoglienza e della propria condizione di vulnerabilità.

3. La costituzione della Prefettura

La Prefettura di Agrigento si è costituita chiedendo, in via preliminare, la dichiarazione di tardività del reclamo, evidenziando che il provvedimento ex art. 5-ter d.lgs. n. 142/2015 era stato comunicato

al reclamante il 18 agosto 2026 e che il reclamo è stato depositato soltanto il 4 settembre 2026. La Prefettura sostiene che il richiedente avesse piena conoscenza dell'atto, come risulterebbe dal verbale di comunicazione sottoscritto con l'assistenza di un interprete di lingua araba.

Nel merito, la Prefettura richiama il quadro normativo introdotto dal d.l. n. 100/2026 in attuazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, sostenendo che l'autorizzazione a risiedere in luogo specifico costituisce lo strumento mediante il quale viene resa effettiva la procedura di frontiera e la correlata finzione di non ingresso prevista dagli artt. 42 e 54 del Regolamento (UE) 2024/1348. Secondo l'Amministrazione, il provvedimento impugnato consente al richiedente, che non è autorizzato all'ingresso nel territorio dello Stato membro, di permanere sul territorio italiano fino alla definizione della procedura di frontiera.

Con riferimento alle doglianze relative agli obblighi informativi, la Prefettura deduce che esse sarebbero in parte estranee all'oggetto del presente giudizio, in quanto riferibili alla procedura di protezione internazionale e non al provvedimento di autorizzazione a risiedere. Quanto a quest'ultimo, sostiene che il provvedimento conteneva tutte le indicazioni richieste dalla normativa, che la comunicazione è avvenuta con l'assistenza di un interprete e che nessuna disposizione impone la traduzione scritta dell'atto. Richiama inoltre il verbale sottoscritto dal richiedente e un precedente di questo Tribunale che avrebbe ritenuto sufficiente la traduzione orale del contenuto del provvedimento.

Quanto alla vulnerabilità del reclamante, la Prefettura sostiene che la relativa valutazione compete alla Commissione territoriale e non al Prefetto. Osserva comunque che le condizioni di vulnerabilità emerse nello screening non sarebbero incompatibili con la procedura di frontiera e che la Commissione territoriale le avrebbe espressamente esaminate, ritenendo adeguate le misure di supporto psicologico e sanitario assicurate presso il Centro Sikania.

Con riguardo all'illegittimità derivata del provvedimento prefettizio, la Prefettura evidenzia che l'autorizzazione a risiedere prevista dall'art. 5-ter, comma 2, d.lgs. n. 142/2015 è un atto vincolato che consegue automaticamente alla determina della Commissione territoriale di applicazione della procedura di frontiera. Ne deriverebbe che il Prefetto non dispone di alcuna autonoma discrezionalità e che l'istruttoria richiesta per l'adozione del provvedimento consiste esclusivamente nell'accertamento dell'esistenza della determina della Commissione territoriale.

Infine, la Prefettura contesta le censure relative al difetto di motivazione, istruttoria e proporzionalità, sostenendo che la valutazione delle condizioni personali e delle vulnerabilità del richiedente è stata già effettuata dalla Commissione territoriale e che il provvedimento prefettizio costituisce un mero

atto conseguente rispetto a tale valutazione. Per tali ragioni conclude chiedendo la declaratoria di tardività del reclamo ovvero, in subordine, il rigetto dello stesso nel merito.

4. L'audizione del reclamante

All'udienza del 22 settembre 2026, svoltasi ai sensi dell'art. 127 bis c.p.c., il reclamante è comparso personalmente, assistito dal proprio difensore e da interprete di lingua araba. Nel corso dell'audizione sono emerse concrete difficoltà di comunicazione tra l'interprete e il reclamante, il quale non è risultato in grado di comprendere le domande formulate in lingua araba standard, poiché in grado di parlare esclusivamente il dialetto egiziano. Per tale ragione non è stato possibile acquisire dichiarazioni utili circa le modalità di comunicazione del provvedimento e la conoscenza del relativo rimedio impugnatorio. La causa è stata quindi trattenuta in riserva.

5. Sull'istanza di rimessione in termini

L'istanza merita accoglimento.

Ai sensi dell'art. 153, comma 2, c.p.c., la parte che sia incorsa in una decadenza per causa ad essa non imputabile può essere rimessa in termini dal giudice.

Nel caso di specie, dagli atti non emerge con sufficiente certezza che il reclamante sia stato posto nelle condizioni di comprendere effettivamente il contenuto del provvedimento prefettizio, la sua autonoma impugnabilità, il termine per proporre reclamo e le modalità di esercizio del rimedio giurisdizionale.

Il verbale di notifica del 18 agosto 2026 attesta la presenza di un interprete di lingua araba e contiene una generica dichiarazione di comprensione da parte del destinatario. Tuttavia, tale documentazione non consente di verificare quale sia stata, in concreto, l'attività informativa svolta, né se siano stati effettivamente illustrati al reclamante, in una lingua da lui pienamente comprensibile, la natura e gli effetti della misura, il termine decadenziale previsto dall'art. 5-quinquies d.lgs. n. 142/2015 e le modalità per l'esercizio del diritto di difesa.

Assume inoltre rilievo il contenuto del verbale d'udienza, dal quale emerge che il reclamante non era in grado di comprendere l'interprete presente, conoscendo esclusivamente il dialetto egiziano e non l'arabo standard. Proprio tale circostanza ha impedito lo svolgimento di un'effettiva interlocuzione con il reclamante anche in sede giudiziale.

Tale elemento induce a dubitare che la mera presenza di un interprete di lingua araba standard al momento della consegna dell'atto fosse di per sé sufficiente a garantire la piena comprensione delle informazioni essenziali concernenti il provvedimento e le modalità di tutela giurisdizionale.

In tale contesto, deve ritenersi plausibile quanto dedotto dalla difesa del reclamante circa l'acquisizione di una effettiva conoscenza della natura autonomamente impugnabile della misura soltanto successivamente al conferimento dell'incarico difensivo, avvenuto in occasione dell'impugnazione del provvedimento di diniego della protezione internazionale.

Sussistono, pertanto, i presupposti per la rimessione in termini, essendo l'eventuale decadenza causalmente riconducibile ad una situazione non imputabile al reclamante.

6. Sull'istanza cautelare ex art. 700 c.p.c.

L'istanza cautelare è fondata.

Sotto il profilo del *fumus boni iuris*, assume rilievo il dedotto difetto di assolvimento degli obblighi informativi gravanti sull'Amministrazione.

Dalla documentazione versata in atti non è infatti possibile affermare con ragionevole certezza che il reclamante abbia ricevuto, in forma effettiva e comprensibile, tutte le informazioni necessarie concernenti la misura adottata, le conseguenze della sua inosservanza e gli strumenti di tutela giurisdizionale predisposti dall'ordinamento.

L'art. 9, par. 5, della direttiva (UE) 2024/1346 stabilisce che, quando il richiedente è autorizzato a risiedere soltanto in un luogo specifico, gli Stati membri devono informarlo per iscritto della decisione adottata, delle modalità di impugnazione e, soprattutto, delle conseguenze dell'inosservanza degli obblighi da essa derivanti, in una lingua che comprenda o si possa ragionevolmente presumere che comprenda, mediante una comunicazione concisa, trasparente, comprensibile e facilmente accessibile.

La disposizione evidenzia come l'obbligo informativo costituisca elemento essenziale della disciplina dell'assegnazione del luogo di soggiorno, in quanto condizione necessaria affinché il richiedente possa conformare consapevolmente la propria condotta agli obblighi impostigli.

La centralità degli obblighi informativi nella procedura di frontiera emerge con chiarezza dall'impianto del Regolamento (UE) 2024/1348.

Il considerando 31 prevede che il richiedente sia tempestivamente informato, in una lingua da lui compresa o ragionevolmente comprensibile, dei propri diritti, dei propri obblighi e delle conseguenze

derivanti dalla loro inosservanza, comprese quelle connesse alla mancata collaborazione e al possibile ritiro implicito della domanda.

Il considerando 65 evidenzia come la procedura di frontiera possa comportare l'obbligo per il richiedente di soggiornare nei luoghi designati dall'autorità, mentre il considerando 76 stabilisce che la violazione di determinati obblighi imposti dal regolamento stesso dal regolamento UE 2024/1351 o dalla direttiva UE 2024/1346, può condurre alla mancata prosecuzione dell'esame della domanda o alla sua dichiarazione di ritiro implicito.

Ne deriva che l'informazione relativa alla procedura di frontiera non costituisce un adempimento meramente formale, ma rappresenta una garanzia essenziale affinché il richiedente possa comprendere il regime giuridico cui è sottoposto, gli obblighi derivanti dalla permanenza nel luogo assegnato e le gravi conseguenze derivanti dalla loro eventuale violazione.

Nel caso in esame, il verbale di notifica si limita a dare atto della presenza di un interprete e della dichiarazione di comprensione dell'atto, senza tuttavia consentire di ricostruire il contenuto delle informazioni effettivamente trasmesse né le modalità attraverso cui esse sarebbero state veicolate.

Le emerse difficoltà linguistiche del reclamante, accertate nel corso dell'udienza, rafforzano il dubbio circa l'effettivo assolvimento degli obblighi informativi e circa la concreta comprensione, da parte dell'interessato, della natura del provvedimento e dei rimedi esperibili.

Ne deriva che, allo stato della cognizione sommaria propria della presente fase, non vi è sufficiente contezza dell'avvenuto assolvimento degli obblighi informativi imposti dalla disciplina nazionale ed eurounitaria, con conseguente sussistenza del *fumus* della dedotta illegittimità della misura.

Quanto al *periculum in mora*, il provvedimento produce effetti attuali e permanenti sulla libertà di movimento del reclamante, imponendogli di risiedere esclusivamente presso il centro individuato dall'Amministrazione. Il protrarsi degli effetti della misura durante il tempo necessario alla definizione del giudizio determinerebbe un pregiudizio non integralmente riparabile mediante la successiva decisione di merito.

Ricorrono pertanto i presupposti per l'accoglimento dell'istanza cautelare e per la sospensione degli effetti esecutivi del provvedimento emesso dal Prefetto di Agrigento, oggetto di reclamo.

7. Questione di legittimità costituzionale degli artt. 5-ter, 5-quater e 5-quinquies del d.lgs. n. 142/2015 in riferimento agli artt. 2, 3 e 10, comma 3 della Costituzione.

Prima di procedere alla disamina del merito del reclamo, questo giudice ritiene di dover sollevare di ufficio, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, questione di legittimità costituzionale degli artt. 5-ter, 5-quater e 5-quinquies del d.lgs. n. 142/2015 in riferimento agli artt. 2, 3 e 10, comma 3, della Costituzione.

A. RILEVANZA DELLA QUESTIONE

La questione di legittimità indicata nel presente paragrafo appare rilevante ai fini della decisione del presente reclamo.

Preliminarmente, va rilevato che l'accoglimento della tutela cautelare non fa venir meno la rilevanza della questione di legittimità costituzionale qui prospettata. La misura concessa ha carattere strettamente provvisorio e strumentale e non definisce la controversia, permanendo l'interesse del reclamante ad una pronuncia sulla legittimità del provvedimento impugnato e sulla validità costituzionale delle disposizioni che ne costituiscono il fondamento normativo. Come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale, deve essere riconosciuto l'interesse di chi sia stato assoggettato ad una misura limitativa ad ottenere una pronuncia sulla legittimità del relativo provvedimento anche quando, nelle more, siano venuti meno gli effetti della misura stessa; parimenti, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che disciplinano i presupposti e le condizioni del potere esercitato dall'autorità amministrativa, la cessazione degli effetti della misura non è di ostacolo alla proposizione della questione di legittimità costituzionale (cfr. Corte cost., Sent. n. 212/2023, punto 2.1 del Considerato in diritto: *"Va pertanto riaffermato l'interesse di colui che è stato privato della libertà personale a una pronuncia sulla legittimità del provvedimento restrittivo, pur avendo egli, nelle more, riacquisito la libertà (sentenza n. 54 del 1993 e ordinanza n. 304 del 1991); e va altresì ribadito che, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, la cessazione dello stato di restrizione non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (sentenza n. 137 del 2020, punto 2.1. del Considerato in diritto)"*).

Ciò precisato, va ora detto che il provvedimento prefettizio impugnato trova il proprio diretto fondamento nell'art. 5-ter d.lgs. 142/2015, che autorizza il richiedente protezione internazionale, quando la domanda sia esaminata con procedura di frontiera ai sensi dell'art. 43 del regolamento (UE) 2024/1348, a risiedere soltanto in un luogo specifico, salvo che ricorrano i presupposti per il trattenimento o per una misura alternativa al trattenimento.

Il provvedimento reclamato è stato emesso, dunque, ai sensi dell'art. 5-quater d.lgs. n. 142/2015 secondo il quale l'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico è disposta dal Prefetto con provvedimento motivato, adottato nel rispetto del principio di proporzionalità e previa valutazione individuale dei relativi presupposti e delle esigenze particolari di accoglienza del richiedente. La misura è immediatamente esecutiva e la sua violazione può essere valutata ai fini dell'applicazione di misure alternative al trattenimento o del trattenimento.

È importante sottolineare che, in base alla disciplina degli articoli 5 ter e 5 quater d.lgs. n. 142/2015, il richiedente asilo è fisicamente presente nel territorio italiano ma **non è autorizzato ad entrare nel territorio nazionale**, in base alla c.d. finzione di non ingresso di cui si dirà *infra*, poiché è autorizzato a risiedere in un luogo specifico, ossia, nel caso in esame, *esclusivamente* nel centro di accoglienza villa Sikania di Siculiana.

Ed invero l'art. 5-ter, comma 2, prevede che, quando la domanda sia esaminata secondo la procedura di frontiera di cui all'art. 43 del Regolamento (UE) 2024/1348, l'autorizzazione a risiedere in luogo specifico sia “*sempre adottata*”, **ai sensi dell'art. 54, par. 1 dello stesso Regolamento**, salvo che ricorrano i presupposti per il trattenimento o per una misura alternativa al trattenimento.

L'art. 54 par. 1 citato prevede che “*Per la durata dell'esame delle domande con procedura di frontiera, uno Stato membro esige, a norma dell'articolo 9 della direttiva (UE) 2024/1346 e fatto salvo l'articolo 10 della stessa, che, come regola generale, i richiedenti soggiornino alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, o in altri luoghi designati sul proprio territorio, tenendo pienamente conto delle specificità geografiche di tale Stato membro*”.

Tale norma è, a sua volta, richiamata dall'art. 54, par. 4 dello stesso Regolamento (UE) 2024/1348, la quale precisa che “**l'obbligo di soggiornare in un luogo determinato a norma dei paragrafi 1, 2 e 3 non è considerato un'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno nel territorio di uno Stato membro**”.

Il presente giudizio di reclamo, instaurato ai sensi dell'art. 5-quinquies del d.lgs. n. 142/2015, ha ad oggetto la legittimità del provvedimento adottato dal Prefetto di Agrigento ai sensi dell'art. 5-quater del medesimo decreto legislativo, con il quale il reclamante, richiedente protezione internazionale sottoposto alla procedura di frontiera, è stato autorizzato (*rectius* obbligato, stando al dettato normativo dell'art. 54 sopra citato) a risiedere esclusivamente presso il Centro Villa Sikania di Siculiana per un periodo massimo di dodici settimane. Tale provvedimento trova il proprio fondamento nella previa determina del Presidente della Commissione territoriale che ha disposto che la domanda di protezione internazionale fosse esaminata con le modalità previste dalla procedura

accelerata di frontiera ai sensi degli artt. 43, 45 e 54 del Regolamento (UE) 2024/1348 e costituisce l'atto mediante il quale è stata data concreta attuazione all'obbligo di soggiorno previsto per i richiedenti assoggettati a tale procedura speciale.

L'applicazione degli articoli 5-ter, 5 quater e 5 quinquies d.lgs. 142/2015 al caso di specie, pertanto, costituisce dunque il nucleo normativo che regola la posizione del reclamante, richiedente asilo, che è sottoposto alla procedura di frontiera.

L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni che disciplinano l'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico, il relativo provvedimento prefettizio e il reclamo giurisdizionale, inciderebbe direttamente sul fondamento normativo del provvedimento oggetto di impugnazione e risulterebbe pertanto decisiva ai fini della definizione della controversia.

B. NON MANIFESTA INFONDATEZZA

La questione appare non manifestamente infondata.

Le disposizioni censurate costituiscono recepimento nell'ordinamento interno dell'art. 9 della direttiva accoglienza (UE) 2024/1346 e consentono, come previsto dall'art. 54 del regolamento (UE) 2024/1348, l'individuazione dei luoghi ove espletare la procedura di asilo alla frontiera.

In particolare, l'art. 9 della direttiva citata è rubricato “*restrizioni alla libera circolazione*” e al paragrafo 1 prevede che “*Se necessario, gli Stati membri possono stabilire che un richiedente sia autorizzato a risiedere soltanto in un luogo specifico adatto ad ospitare i richiedenti*”, mentre l'art. 54 del citato regolamento, rubricato “*Luoghi per l'espletamento della procedura di asilo alla frontiera*”, al primo paragrafo prevede che “*Per la durata dell'esame delle domande con procedura di frontiera, uno Stato membro esige, a norma dell'articolo 9 della direttiva (UE) 2024/1346 e fatto salvo l'articolo 10 della stessa, che, come regola generale, i richiedenti soggiornino alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, o in altri luoghi designati sul proprio territorio, tenendo pienamente conto delle specificità geografiche di tale Stato membro*” e, al paragrafo 4 prevede che “***L'obbligo di soggiornare in un luogo determinato a norma dei paragrafi 1, 2 e 3 non è considerato un'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno nel territorio di uno Stato membro***”.

Il dubbio di costituzionalità nasce proprio dal rapporto tra l'art. 5-ter d.lgs. n. 142/2015 e la finzione di non ingresso prevista dall'art. 54 del Regolamento (UE) 2024/1348.

I richiedenti sottoposti alla procedura di frontiera «*non sono autorizzati a entrare nel territorio dello Stato membro*» e, proprio per rendere effettiva tale situazione giuridica, gli Stati membri devono imporre loro di risiedere nei luoghi designati per lo svolgimento della procedura.

Le restrizioni della libertà di movimento previste dall'art. 9 della direttiva 2024/1346 vengono infatti presentate come lo strumento attraverso il quale viene resa operativa la procedura di frontiera e la correlata finzione di non ingresso prevista dall'art 54 del regolamento procedure.

Le disposizioni censurate realizzano, dunque, nel diritto interno, il meccanismo della cosiddetta "finzione di non ingresso".

Il richiedente asilo può essere fisicamente presente sul territorio italiano ma, al tempo stesso, essere considerato come non entrato nello Stato membro, con conseguente separazione tra presenza materiale e ingresso giuridico.

La sostanza della misura consiste nell'obbligare il richiedente a risiedere in un solo luogo, senza che il richiedente asilo possa scegliere una diversa sistemazione; il richiedente asilo, ai sensi dell'art. 5 ter comma 5 del D.Lgs n. 142/2015 può soltanto chiedere di essere autorizzato a risiedere temporaneamente in un luogo diverso da quello stabilito, ma la richiesta è sottoposta ad una decisione che deve essere adottata “*in modo obiettivo e imparziale tenuto conto della situazione individuale del richiedente*”, impugnabile ai sensi dell'articolo 23, comma 5 dello stesso decreto, ossia mediante ricorso al T.A.R..

L'art. 5-ter non disciplina dunque una mera modalità organizzativa dell'accoglienza, ma introduce più che un'autorizzazione a risiedere, un obbligo giuridico di permanenza in un luogo determinato funzionalmente collegato alla finzione di non ingresso, tanto è vero che l'art. 54 del regolamento non utilizza la parola “autorizzazione” ma quella “obbligo”.

Deve peraltro osservarsi che l'art. 9 della direttiva (UE) 2024/1346 si limita a consentire agli Stati membri, ove necessario, di autorizzare il richiedente a risiedere in un luogo specifico, lasciando agli ordinamenti nazionali un significativo margine di discrezionalità quanto alle modalità di attuazione di tale vincolo.

Il legislatore italiano ha esercitato tale discrezionalità mediante una disciplina che non si limita ad individuare il luogo di accoglienza, ma rende effettiva la finzione di non ingresso attraverso l'imposizione di un obbligo generalizzato di soggiorno nel luogo assegnato.

Ne deriva una limitazione particolarmente intensa della libertà di movimento del richiedente, che viene posto in una condizione di presenza fisica nel territorio dello Stato senza essere giuridicamente

ammesso al territorio stesso, con effetti che però incidono sul suo concreto rapporto con il territorio della Repubblica e con il complesso delle garanzie e delle opportunità che da tale appartenenza territoriale derivano.

Ed invero, l'inosservanza degli obblighi imposti ai sensi dell'art. 9 del Regolamento procedure può comportare la perdita delle condizioni materiali di accoglienza, il ricorso a misure ulteriori (misure alternative al trattenimento o trattenimento) e, nei casi previsti dall'art. 41 dello stesso Regolamento procedure, perfino la dichiarazione di ritiro implicito della domanda di protezione internazionale.

La disciplina censurata realizza così una condizione giuridica peculiare: il richiedente è fisicamente presente nel territorio della Repubblica, è destinatario delle misure di accoglienza previste dall'ordinamento nazionale, è sottoposto al potere delle autorità italiane cui ha presentato domanda di protezione internazionale, ma al tempo stesso non è considerato giuridicamente ammesso nel territorio nazionale e può soggiornare esclusivamente nei luoghi individuati dall'autorità amministrativa.

È proprio la separazione tra presenza fisica e ingresso giuridico che pone il dubbio di costituzionalità.

Al riguardo, appare utile confrontare il contenuto del D.M. 5 agosto 2019 e quello del D.M. 21 luglio 2026, entrambi deputati alla individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini della attuazione delle procedure di asilo alla frontiera.

Il raffronto tra i due decreti evidenzia il passaggio da una nozione geografica di frontiera, coincidente con le aree prossime ai luoghi di ingresso nel territorio dello Stato, ad una nozione funzionale e giuridica di frontiera. Località dell'entroterra quali Milano, Bologna, Padova o Verona, che nel 2019 non erano considerate zone di frontiera o di transito, vengono nel 2026 individuate quali luoghi di svolgimento delle procedure di frontiera proprio perché il sistema del Patto, attraverso la finzione di non ingresso prevista dall'art. 54 del Regolamento (UE) 2024/1348, consente di dissociare la frontiera dal confine fisico dello Stato.

Il ricorso alla finzione di non ingresso consente che una persona fisicamente presente in luoghi situati profondamente all'interno del territorio nazionale continui ad essere giuridicamente trattata come se si trovasse alla frontiera. Il confronto tra il D.M. 5 agosto 2019 e il D.M. 21 luglio 2026 dimostra, dunque, che la "frontiera" cessa di essere un dato geografico e diventa una condizione giuridica attribuita alla persona che, pur presente nel territorio della Repubblica e in città che non presentano alcun collegamento con il confine dello Stato, continua ad essere considerato come non entrato nel territorio nazionale.

C. CONTRASTO CON L'ART. 10 COMMA 3 COSTITUZIONE

C.1. La ricostruzione giurisprudenziale

La separazione tra presenza fisica e ingresso giuridico assume particolare rilevanza alla luce dell'art. 10, comma 3, Cost., che riconosce allo straniero il diritto di asilo *nel territorio della Repubblica*.

In questa prospettiva, il riferimento costituzionale al "*territorio della Repubblica*" non appare riducibile alla mera presenza fisica dello straniero nello spazio geografico sottoposto alla sovranità dello Stato, ma evoca l'accesso reale al territorio, da interpretarsi alla luce del diritto vivente.

Al riguardo, la Corte di cassazione, con sentenza n. 25028 del 25/11/2005 ha chiarito quale sia il contenuto legale del diritto di asilo, qualificandolo come **diritto di accedere nel territorio dello Stato** al fine di essere ammesso alla procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato politico e di ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata dell'istruttoria della relativa pratica, riconoscendo alla domanda di asilo una natura funzionale al riconoscimento dello *status* di rifugiato politico.

Pur muovendo dalla distinzione teorica già affermata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione nelle sentenze Cass., Sez. Un., 26 maggio 1997, n. 4674 e Cass., Sez. Un., 9 febbraio 1999, n. 907, tra il diritto di asilo riconosciuto dall'art. 10, comma 3, Cost. e lo *status* di rifugiato disciplinato dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata con legge 24 luglio 1954, n. 722, la sentenza citata, Cass., sez. I, 26 ottobre 2005, n. 25028, individua una progressiva convergenza normativa e procedimentale dei due istituti.

Secondo le Sezioni Unite, la differenza tra asilo costituzionale e rifugio convenzionale risiede nel fatto che la categoria dei titolari del diritto di asilo prevista dall'art. 10, comma 3, Cost. risultava più ampia di quella dei rifugiati contemplata dalla Convenzione di Ginevra.

Quest'ultima, infatti, richiede quale presupposto della protezione almeno un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche, mentre l'art. 10, comma 3, Cost. riconosce il diritto di asilo a qualsiasi straniero al quale sia impedito nel proprio Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, senza richiedere né una persecuzione individuale né il fondato timore della stessa.

Le Sezioni Unite sottolineavano inoltre che il diritto di asilo costituzionale, quale diritto soggettivo perfetto direttamente riconosciuto dalla Costituzione, possedeva carattere precettivo e

immediatamente operativo anche in assenza di una compiuta legislazione attuativa, mentre la figura del rifugiato trovava il proprio fondamento nella normativa convenzionale e nel relativo procedimento amministrativo di riconoscimento.

Muovendo da tali premesse, la sentenza n. 25028 del 2005 ricostruisce tuttavia una successiva evoluzione legislativa nazionale ed europea che avrebbe progressivamente ricondotto l'esercizio del diritto di asilo all'interno della procedura amministrativa finalizzata al riconoscimento dello status di rifugiato, sino ad affermare una sostanziale comunanza funzionale, se non una vera e propria simbiosi tra i due istituti.

La Corte ricostruisce infatti l'evoluzione legislativa a partire dal D.L. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39, proseguendo con la legge 6 marzo 1998, n. 40 e con il D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, per poi soffermarsi sulle innovazioni introdotte dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, dal D.Lgs 7 aprile 2003, n. 85 e dal D.Lgs. 30 maggio 2005, n. 140.

In tale percorso evolutivo la Corte valorizza altresì il progressivo inserimento della disciplina interna nel quadro europeo dell'asilo, richiamando la Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 sulla determinazione dello Stato competente all'esame delle domande di asilo, resa esecutiva con legge 23 dicembre 1992, n. 523, nonché la direttiva 2001/55/CE relativa alla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, attuata mediante il d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85, e la direttiva 2003/9/CE recante norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo, attuata mediante il d.lgs. 30 maggio 2005, n. 140.

Secondo la Corte, tali fonti confermano la tendenza dell'ordinamento europeo e nazionale a utilizzare la nozione di richiedente asilo come categoria funzionalmente collegata alla richiesta di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

La Corte giunge così ad affermare che il dettato dell'art. 10, comma 3, Cost. ha ricevuto attuazione attraverso una normativa che considera «*richiedente asilo*» lo straniero che domanda il riconoscimento dello *status* di rifugiato e configura la domanda di asilo come strumento funzionalmente diretto all'accertamento di tale *status*.

Ne consegue che il diritto di asilo viene ricostruito come il **diritto dello straniero di accedere al territorio dello Stato per essere ammesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato**, senza che esso (diritto di asilo) presenti un contenuto legale diverso o più ampio rispetto al diritto di ottenere un permesso di soggiorno per la durata del relativo procedimento.

Da ciò la conclusione, particolarmente significativa nell'economia del presente provvedimento, secondo cui il diritto di asilo costituisce un diritto «*risolutivamente condizionato*» all'esito della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato politico.

Pare opportuno trascrivere la massima della sentenza citata, n. 25028 del 25/11/2005 (Rv. 584328 - 01): *in assenza di una legge organica sull'asilo politico che, in attuazione del dettato costituzionale, ne fissi le condizioni, i termini, i modi e gli organi competenti in materia di richiesta e concessione, e in considerazione del fatto che le varie leggi succedutesi nel tempo hanno compiutamente regolato soltanto la categoria del rifugiato politico (di cui alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951) e configurato la domanda di asilo come esclusivamente finalizzata al riconoscimento di detta qualifica, il diritto di asilo deve intendersi non tanto come un diritto alla permanenza e alla protezione nel territorio dello Stato, quanto piuttosto come il diritto dello straniero di accedervi al fine di essere ammesso alla procedura di riconoscimento dello "status" di rifugiato politico e non ha contenuto legale diverso e più ampio del diritto a ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata dell'istruttoria della relativa pratica. Si tratta, dunque, di un diritto attualmente previsto soltanto per coloro che rientrano nella nozione di rifugiato politico ai sensi della Convenzione predetta e, di conseguenza, risolutivamente condizionato al mancato accoglimento della domanda di riconoscimento dello "status" di rifugiato politico.*

In tale prospettiva, la sentenza citata finisce per ricondurre l'art. 10, comma 3, Cost. entro il sistema multilivello allora emergente, nel quale la protezione dello straniero viene organizzata attraverso una procedura amministrativa uniforme, disciplinata da fonti interne, convenzionali e dell'Unione europea, caratterizzata dalla centralità dell'accertamento della condizione di rifugiato e **dall'accesso del richiedente al territorio nazionale quale presupposto necessario per lo svolgimento di tale accertamento.**

Quanto **al rapporto tra straniero e territorio**, è pur vero che la giurisprudenza costituzionale, anteriore al nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, ha affermato che lo straniero può essere assoggettato **nel territorio** a un regime differenziato rispetto al cittadino, in ragione della diversità del rapporto che lo lega all'ordinamento statale.

Vanno comunque fatte delle precisazioni.

Ed invero, proprio tali pronunce **presuppongono la presenza dello straniero nel territorio dello Stato e il suo inserimento nel circuito giuridico dell'ordinamento costituzionale**, con la titolarità di diritti fondamentali, prevedendo soltanto che tali diritti in determinati casi possano essere limitati.

Tale giurisprudenza, dunque, non costruisce una zona di irrilevanza costituzionale, né ipotizza una condizione nella quale la persona sia sottoposta al potere dello Stato senza essere considerata presente nel territorio nazionale e titolare di diritti.

Al contrario, la minore intensità della tutela dello straniero viene sempre argomentata muovendo dalla sua **presenza nel territorio** e dalla conseguente possibilità per lo Stato di disciplinare ingresso, soggiorno, circolazione, obblighi di comunicazione, controlli ed eventuale espulsione.

Ed invero, con la sentenza n. 104 del 1969 la Corte, pur riconoscendo la possibilità di trattamenti differenziati tra cittadino e straniero, afferma che il principio di eguaglianza si estende allo straniero quando siano in gioco diritti inviolabili della persona: anche questa pronuncia non nega la rilevanza costituzionale della **presenza dello straniero nel territorio**, ma disciplina il modo in cui tale presenza può essere assoggettata a regole differenziate.

La sentenza n. 244 del 1974 afferma che lo straniero, a differenza del cittadino, non ha di regola un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno in altri Stati, ma può entrarvi e soggiornarvi conseguendo determinate autorizzazioni e sottostando agli obblighi che l'ordinamento dello Stato ospitante gli impone.

L'ordinanza n. 503 del 1987, richiamando le precedenti sentenze n. 104 del 1969 e n. 244 del 1974, afferma che lo straniero gode sul territorio della Repubblica di una tutela meno intensa rispetto al cittadino e che le libertà relative all'ingresso e al soggiorno possono essere limitate per la tutela di interessi pubblici, quali l'ordine pubblico e la sicurezza intesa come ordinato vivere civile; a ben guardare, però, tale ordinanza si limita ad affermare che lo straniero gode di una tutela meno intensa quanto alle libertà di ingresso e soggiorno, ma non nega che nei confronti dello straniero, siccome sottoposto **nel territorio nazionale** al potere dello Stato, debbano comunque operare i diritti inviolabili della persona.

Può dunque dirsi che, con riguardo al richiedente asilo, il nodo rilevante sia entrare e soggiornare nel territorio: la sentenza n. 25028 del 2005 della Corte di Cassazione, sopra esaminata, ha infatti affermato che il **diritto di asilo deve intendersi** non tanto come diritto alla permanenza definitiva nel territorio dello Stato, quanto piuttosto come **diritto di accedervi per essere ammesso alla procedura di esame della domanda di protezione**, come diritto a ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata dell'istruttoria della relativa pratica.

C.2. La posizione della dottrina.

In senso conforme alla giurisprudenza di legittimità e costituzionale citate, autorevole Dottrina ha affermato che *“la natura e la logica dell'istituto dell'asilo sembrano escludere che la legge ordinaria possa condizionare l'esercizio di tale diritto al rispetto di requisiti formali, oneri e condizioni, cui è sottoposto l'ingresso degli stranieri. È proprio la pretesa di essere ammessi sul territorio della Repubblica il contenuto essenziale della situazione giuridica soggettiva, che differenzia nettamente i richiedenti asilo dagli altri stranieri, cui è riconosciuto soltanto un mero interesse legittimo ad entrare nel territorio della Repubblica”*.

A volere riaffermare che l'essenza del diritto di asilo sia la pretesa di essere ammessi al territorio, tale Dottrina si sostiene *“La precettività e l'effettività della norma costituzionale richiedono che l'ammissione non possa essere condizionata sospensivamente a preventivi accertamenti della pubblica autorità, per evitare di compromettere quei beni giuridici, costituzionalmente tutelati, che sono posti in pericolo e che la richiesta di protezione, come atto compiuto in situazione di necessità e di urgenza, mira a preservare.”*

Secondo questa ricostruzione dottrinale, il diritto, anzi l'obbligo, di ammissione al territorio, a differenza di quanto previsto dalle norme oggetto della sollevata eccezione di legittimità costituzionale, può trovare un limite soltanto nei modi e nei tempi dell'art. 13 comma 2 Cost.: *“Tale obbligo di ammissione trova un limite soltanto nella possibilità da parte delle autorità di polizia di frontiera di stabilire un temporaneo obbligo di soggiorno, o altra minor limitazione, in attesa di identificazione del richiedente asilo, con provvedimento eccezionale e provvisorio sul quale si esercita la giurisdizione ordinaria secondo lo schema dell'articolo 13, 2° comma, della Costituzione a tutela della libertà personale”*, dunque, secondo questa tesi, è necessario un atto motivato dell'autorità giudiziaria, una previsione di legge e, ai sensi del 3° comma, in casi di eccezionali di necessità e urgenza, una convalida da parte dell'autorità giudiziaria nell'ambito di un limite temporaneo di complessive 96 ore.

Tale analisi del testo dell'art. 10 comma 3 Cost afferma dunque che il **"diritto di asilo territoriale"** nasce dall'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche nel Paese di origine e non già dall'accertamento di tale impedimento: *“trattandosi, infatti, di un diritto che secondo la Costituzione dipende dalla situazione di impedimento e non dal suo accertamento, se ne può desumere che esso consiste essenzialmente nella pretesa — del richiedente asilo — di ingresso e soggiorno nel territorio della Repubblica, a titolo provvisorio nelle more dell'accertamento circa la sussistenza*

delle condizioni richieste dal disposto costituzionale e a tempo indeterminato una volta intervenuto l'esito positivo di tale accertamento”.

Infine, non si può non essere d'accordo con altra autorevole Dottrina, secondo la quale il diritto di asilo costituisce un diritto fondamentale inviolabile, avente tendenza espansiva, espressione del fondamento personalista dell'ordinamento costituzionale e della tutela dei diritti fondamentali della persona oltre le barriere dei confini.

La medesima Dottrina individua nell'art. 10, comma 3, Cost. una vera e propria clausola generale del sistema, destinata ad operare come limite rispetto ad interventi normativi che restringano, direttamente o indirettamente, il diritto di asilo inteso come diritto all'asilo e, dunque, come accesso all'insieme delle garanzie fondamentali assicurate dall'ordinamento repubblicano.

La stessa Dottrina richiama la lettura secondo cui l'art. 10, comma 3, Cost. configurerebbe un vero e proprio **"diritto al territorio"**, nel senso che finché la domanda di asilo non sia definitivamente decisa la posizione del richiedente asilo non dovrebbe differire da quella di ogni persona quanto al godimento delle tutele e delle garanzie fondamentali, poiché **l'accesso al territorio implica accesso al circuito delle garanzie costituzionali che caratterizzano tale appartenenza territoriale, l'accesso alle libertà civili e ai diritti sociali che costituiscono la soglia minima della dignità della persona.**

Se il diritto di asilo tutela chi si trova nell'impossibilità di esercitare, nel proprio Paese, le libertà democratiche, allora esso deve essere coniugato all'ingresso nel territorio, con la possibilità di godere delle garanzie costituzionali, di usufruire dei diritti civili e sociali senza le quali le libertà democratiche rischiano di diventare un'entità astratta.

C.3 IL CASO CONCRETO

Nel caso oggetto del presente procedimento il reclamante è autorizzato, *rectius* obbligato, a risiedere esclusivamente presso la struttura del centro di accoglienza villa Sikanian, ma è sostanzialmente privato, per tutto il periodo della durata della procedura di frontiera (12 settimane), di ogni diritto civile e sociale, di ogni possibilità concreta di fare e realizzare qualsiasi cosa che non sia soltanto attendere, in un *non luogo*, il trascorrere del tempo.

Il reclamante del presente giudizio è fisicamente presente in Italia, ha esercitato il proprio diritto di chiedere protezione internazionale davanti alle autorità italiane, è sottoposto al potere delle autorità italiane, è destinatario delle misure di accoglienza previste dall'ordinamento italiano.

Tuttavia egli non è considerato entrato nel territorio nazionale, è obbligato a risiedere esclusivamente presso il centro individuato dall'amministrazione per il tempo indicato nel provvedimento, coincidente con l'intera fase della procedura di frontiera: si tratta di un periodo di tempo durante il quale il reclamante non potrà fare altro che risiedere nel centro di accoglienza Sikania, non avendo di fatto alcun potere giuridico, trovandosi, senza protezione, in una bolla spazio-temporale, ove non esistono diritti da esercitare, ove – in violazione dell'art. 2 della Costituzione – non sono riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili dell'uomo.

Al riguardo, non appare irrilevante che la stessa parola "**asilo**" indicasse anticamente l'immunità riconosciuta a chi trovava rifugio in un luogo sacro e inviolabile.

L'origine semantica del termine rinvia dunque a una stretta connessione tra protezione e luogo: l'asilo nasce storicamente come uno spazio nel quale la tutela derivava proprio dall'inviolabilità del luogo che accoglieva la persona perseguitata.

Invece, in conseguenza del sistema normativo in esame, il reclamante viene mantenuto in una condizione di permanente sospensione giuridica: presente ma non entrato; sottoposto alla potestà dello Stato, che deve decidere sulla sua domanda di asilo e prima ancora accertare se è legittima l'adozione del provvedimento di autorizzazione/obbligo a risiedere esclusivamente a villa Sikania, ma non pienamente ammesso al territorio italiano, quel territorio nell'ambito del quale però questo Tribunale esercita la propria giurisdizione; destinatario della procedura di asilo ma non inserito nel circuito ordinario delle garanzie che derivano dalla permanenza nel territorio della Repubblica.

Ebbene, la disciplina introdotta dagli artt. 5-ter, 5-quater e 5-quinquies d.lgs. n. 142/2015, nel caso in esame, appare suscettibile di incidere proprio sulla dimensione del diritto di asilo secondo l'impostazione costituzionale sopra definita.

Tale disciplina consente infatti che il reclamante, presente fisicamente in Italia, richiedente protezione internazionale dinanzi alle autorità italiane e sottoposta al loro potere, destinataria delle misure di accoglienza previste dall'ordinamento italiano, sia tuttavia considerato come non entrato nel territorio nazionale e sia obbligato a soggiornare esclusivamente nel luogo individuato dall'amministrazione.

Sotto tale profilo, non appare manifestamente infondato il dubbio che gli artt. 5-ter, 5-quater e 5-quinquies d.lgs. n. 142/2015 realizzino una forma di sottrazione del richiedente asilo al pieno godimento di quel "**diritto al territorio**" che l'art. 10, comma 3, Cost. sembrerebbe invece riconoscere come elemento essenziale del diritto costituzionale di asilo.

Questa costruzione appare incompatibile con l'art. 10, comma 3, Cost., nella parte in cui trasforma il diritto di asilo nel territorio della Repubblica, in una permanenza condizionata e spazialmente confinata nei luoghi della procedura di frontiera.

Ed invero, ai sensi dell'art. 10 comma 3 Cost., la posizione del migrante richiedente asilo non può differire da quella del cittadino in quanto a godimento dei diritti, delle tutele, delle garanzie per tutto il periodo in cui non venga accertata e decisa in via definitiva la sua posizione, configurando tale norma un "*diritto al territorio*" e quindi un diritto a tutto l'apparato di tutele che il far parte del territorio comporta in termini di diritti e libertà civili e sociali, quali condizioni minime che integrano la dignità dell'essere umano, poiché le libertà democratiche hanno senso soltanto se accoppiate ai diritti sociali.

Infine, non appare decisivo, in senso contrario a quanto sin qui sostenuto, il riferimento, contenuto nell'art. 10, comma 3, Cost., alle «*condizioni stabilite dalla legge*».

Tale clausola attribuisce certamente al legislatore il potere di disciplinare le modalità di esercizio del diritto di asilo, ma non quello di svuotarne il contenuto essenziale.

Le «condizioni stabilite dalla legge» costituiscono un limite conformativo del diritto, non una clausola che ne consenta la sostanziale neutralizzazione. Esse possono disciplinare l'accesso, il procedimento e le condizioni materiali di accoglienza, ma non possono incidere sul nucleo essenziale della garanzia costituzionale, che il Costituente ha espressamente collocato «*nel territorio della Repubblica*». Diversamente opinando, il legislatore ordinario potrebbe trasformare in mera aspettativa ciò che la Costituzione configura come diritto fondamentale della persona.

Se il Costituente ha riconosciuto allo straniero il diritto di asilo «*nel territorio della Repubblica*», il legislatore può disciplinare le modalità dell'ingresso e della permanenza, ma non può trasformare la presenza nel territorio in una situazione giuridica di non ingresso, poiché ciò inciderebbe direttamente sul contenuto essenziale del diritto costituzionalmente garantito.

D. CONTRASTO CON L'ART. 2 COST.

La questione appare non manifestamente infondata anche in riferimento all'art. 2 della Costituzione. Le considerazioni svolte con riguardo all'art. 10, comma 3, Costituzione costituiscono, al tempo stesso, il necessario presupposto del dubbio di legittimità, qui prospettato, in riferimento all'art. 2 della Costituzione.

Se il diritto di asilo implica il diritto di accedere al territorio della Repubblica e al sistema di garanzie che in esso opera, la creazione di una condizione di "presenza senza ingresso", nella quale il

richiedente è fisicamente assoggettato al potere dello Stato ma non pienamente ammesso al territorio costituzionalmente rilevante, rischia di incidere non soltanto sul diritto di asilo, ma anche sul godimento effettivo dei diritti inviolabili della persona che l'art. 2 Cost. impone di riconoscere e garantire.

Il parametro di cui all'art. 2 Cost. non si aggiunge, dunque, in modo autonomo a quello dell'art. 10, comma 3, Cost., ma ne rappresenta il naturale completamento sul versante della tutela della persona umana e del principio di solidarietà.

Ed invero, l'art. 2 Cost. riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e impone l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà.

Il diritto di asilo costituisce una manifestazione primaria del principio di solidarietà costituzionale. Esso non si fonda su un atto di benevolenza dello Stato, ma sul riconoscimento di una posizione soggettiva fondamentale della persona che, nel proprio Paese, non possa esercitare effettivamente le libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

Secondo tali principi, l'accoglienza dello straniero dovrebbe costituire l'adempimento di un preciso dovere giuridico correlato ad un diritto fondamentale della persona.

La disciplina censurata, invece, mediante la finzione di non ingresso e l'obbligo di soggiorno in luogo specifico, rischia di ridurre il richiedente asilo a mero oggetto di gestione amministrativa della frontiera, attenuando proprio quella dimensione solidaristica che l'art. 2 Cost. impone di garantire: se il richiedente asilo è titolare di diritti inviolabili della persona, la sua presenza nel territorio nazionale non può essere ridotta ad una mera condizione di disponibilità amministrativa funzionale alla gestione delle frontiere esterne.

L'obbligo di soggiornare soltanto in un luogo determinato, imposto in via generalizzata ai richiedenti sottoposti alla procedura di frontiera, e quindi anche al reclamante, appare pertanto suscettibile di comprimere la dimensione personalistica e solidaristica che caratterizza il diritto costituzionale di asilo.

La disciplina censurata, invece, pur consentendo la presentazione della domanda, colloca il richiedente in una zona giuridica intermedia, come già sopra evidenziato: fisicamente presente nel territorio italiano, ma giuridicamente non entrato; destinatario dell'accoglienza, ma vincolato ad un luogo determinato; titolare del diritto di chiedere asilo, ma condizionato, nell'esercizio di tale diritto, al permanere nei luoghi della procedura di frontiera.

Tale assetto attenua la dimensione personalista e solidaristica del diritto di asilo e attribuisce prevalenza alla logica del controllo spaziale della frontiera rispetto alla centralità della persona.

La disciplina rischia così di determinare una compressione della dignità della persona e dell'effettività delle garanzie costituzionali riconosciute allo straniero che invochi protezione contro persecuzioni e violazioni delle libertà fondamentali.

In altre parole, la finzione di non ingresso finisce per incidere sull'effettivo godimento dei diritti inviolabili della persona garantiti dall'art. 2 Cost. e, paradossalmente, sulle stesse libertà democratiche che l'art. 10, comma 3, Cost. assume come contenuto della tutela del diritto di asilo. Il richiedente sottoposto alla procedura di frontiera, pur astrattamente titolare della libertà di movimento, non dispone in concreto degli strumenti giuridici necessari per attribuirle un contenuto effettivo: egli permane in una condizione di presenza fisica priva di pieno riconoscimento giuridico. La conseguenza è che la libertà di movimento, così come le ulteriori libertà democratiche che presuppongono l'inserimento nel territorio della Repubblica, rimangono sostanzialmente svuotate di contenuto, riducendosi la posizione del richiedente alla mera attesa dell'esito della procedura in un luogo imposto dall'autorità, in assenza di libertà civili e sociali. In tal modo la finzione di non ingresso non opera come strumento di tutela, ma come meccanismo che limita l'effettivo esercizio di quei diritti fondamentali e di quelle libertà democratiche che gli artt. 2 e 10, comma 3, Cost. intendono invece garantire.

E. CONTRASTO CON L'ART. 3 COSTITUZIONE

Il sistema censurato determina una differenziazione tra richiedenti asilo fisicamente presenti nel territorio italiano: coloro che accedono alla procedura ordinaria sono ammessi al territorio e fruiscono integralmente dello statuto del richiedente protezione internazionale.

In particolare coloro che accedono alla procedura ordinaria, disciplinata dagli artt. 36 e ss. del regolamento (UE) 2024/1348 (Regolamento Procedure), e coloro che sono sottoposti alla procedura accelerata disciplinata dagli artt. 42 e ss. del medesimo regolamento, pur essendo assoggettati a termini e modalità istruttorie differenti, sono comunque considerati presenti nel territorio dello Stato membro e fruiscono dell'intero statuto giuridico del richiedente protezione internazionale previsto dalla normativa unionale e nazionale.

Essi sono infatti ammessi nel territorio e destinatari delle ordinarie garanzie collegate alla pendenza della domanda di protezione internazionale.

Invece, coloro che sono sottoposti alla procedura di frontiera rimangono giuridicamente collocati in una condizione di non ingresso e possono soggiornare esclusivamente nei luoghi designati dall'autorità amministrativa. La differenza di trattamento incide sul rapporto stesso tra persona, territorio e garanzie costituzionali e appare meritevole di verifica sotto il profilo della ragionevolezza.

Non appare manifestamente infondato dubitare della conformità all'art. 3 Cost. di una disciplina che attribuisce un diverso rapporto con il territorio della Repubblica non già sulla base della diversa natura del diritto azionato o della diversa posizione personale del richiedente, ma esclusivamente in ragione della scelta procedimentale di sottoporre la domanda alla procedura di frontiera. La differenziazione investe infatti non aspetti organizzativi marginali, ma il regime stesso di permanenza sul territorio e il collegamento del richiedente con il complesso delle garanzie che da tale appartenenza territoriale derivano.

La disparità di trattamento tra richiedenti asilo sottoposti alla procedura ordinaria o alla procedura accelerata e richiedenti sottoposti alla procedura di frontiera appare suscettibile di porsi in contrasto con l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della ragionevolezza delle conseguenze che l'ordinamento collega alla finzione di non ingresso.

Solo il richiedente sottoposto alla procedura di frontiera, infatti, pur trovandosi fisicamente nel territorio della Repubblica e pur avendo esercitato il diritto costituzionale di chiedere asilo, viene considerato come non entrato nel territorio nazionale e può essere assoggettato a misure funzionali all'accertamento del suo diritto ad entrare nel territorio stesso. Ne deriva una situazione paradossale nella quale il richiedente può subire limitazioni della propria libertà di circolazione, essere obbligato a soggiornare in luoghi determinati e, nei casi previsti dalla legge (art. 6 bis d.lgs n. 142/2015), persino essere trattenuto al fine di verificare la sussistenza di un diritto che l'art. 10, comma 3, Cost. già gli riconosce come diritto di asilo nel territorio della Repubblica.

La disparità di trattamento appare irragionevole poiché il richiedente sottoposto alla procedura ordinaria, o accelerata, e quello sottoposto alla procedura di frontiera si trovano nella medesima situazione sostanziale: entrambi sono fisicamente presenti in Italia e hanno esercitato il diritto di chiedere protezione internazionale alle autorità italiane. Tuttavia soltanto il secondo viene assoggettato alla finzione di non ingresso prevista dall'art. 54 del Regolamento (UE) 2024/1348 e all'obbligo di soggiornare esclusivamente nel luogo individuato dall'autorità ai sensi dell'art. 5-ter d.lgs. n. 142/2015. La differenziazione non investe meri aspetti procedurali, ma il rapporto stesso del richiedente con il territorio della Repubblica e con il complesso dei diritti e delle garanzie che da tale appartenenza derivano.

Mentre il richiedente assoggettato alla procedura ordinaria, o accelerata, può esercitare nel territorio nazionale le libertà civili e sociali compatibili con la propria condizione di richiedente asilo, il richiedente sottoposto alla procedura di frontiera, pur essendo fisicamente presente in Italia, è mantenuto in una situazione di non ingresso che gli impedisce di attribuire un effettivo contenuto alle libertà che formalmente continua a possedere.

Sotto tale profilo la finzione di non ingresso non appare operare come strumento di garanzia o di ampliamento delle tutele, ma come meccanismo idoneo a comprimere la posizione giuridica del richiedente, consentendo l'applicazione di misure che non troverebbero giustificazione nei confronti di un richiedente asilo ammesso al territorio nazionale e sottoposto alla procedura ordinaria o alla procedura accelerata non di frontiera. È pertanto non manifestamente infondato il dubbio che la disciplina introduca una differenziazione irragionevole tra soggetti che si trovano nella medesima situazione sostanziale, ossia persone fisicamente presenti nel territorio italiano che hanno esercitato il medesimo diritto di chiedere protezione internazionale.

F. IL PROFILO DEI CONTROLIMITI

La questione di illegittimità costituzionale che si solleva assume rilievo soprattutto nella prospettiva dei controlimiti.

Il meccanismo della cosiddetta finzione di non ingresso non costituisce una mera scelta del legislatore interno, ma trova fondamento in più disposizioni del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.

Esso emerge, anzitutto, dall'art. 6 del Regolamento (UE) 2024/1356 sugli accertamenti, secondo cui durante lo screening le persone interessate non sono autorizzate ad entrare nel territorio dello Stato membro e devono rimanere a disposizione delle autorità nei luoghi destinati agli accertamenti.

Esso è poi ripreso e strutturato dall'art. 43 del Regolamento (UE) 2024/1348, il quale consente l'applicazione della procedura di frontiera a condizione che il richiedente non sia ancora stato autorizzato a entrare nel territorio degli Stati membri e stabilisce che il richiedente cui è applicata tale procedura non è autorizzato a entrare nel territorio dello Stato membro.

La stessa logica è confermata dall'art. 51, par. 2, del medesimo regolamento, secondo cui soltanto al termine del periodo massimo della procedura di frontiera il richiedente è autorizzato a entrare nel territorio, salva l'applicazione della procedura di rimpatrio alla frontiera.

L'art. 9 della direttiva accoglienza 2024/1346 non è la norma che formula direttamente la finzione di non ingresso, ma è lo strumento che consente di renderla operativa, perché l'art. 54 del Regolamento procedure richiama proprio l'art. 9 della direttiva per imporre al richiedente di soggiornare in luoghi

determinati. Infine, l'art. 54 del Regolamento procedure stabilisce che l'obbligo di soggiornare alla frontiera, in zona di transito o in altri luoghi designati sul territorio, non costituisce autorizzazione all'ingresso e al soggiorno. Tale finzione prosegue, dopo l'eventuale rigetto della domanda, nell'art. 4 del Regolamento (UE) 2024/1349 sul rimpatrio alla frontiera, che ribadisce che la persona non è autorizzata a entrare nel territorio e che l'obbligo di soggiorno nei luoghi della procedura non vale come autorizzazione all'ingresso o al soggiorno.

Ne deriva che la finzione di non ingresso non è un effetto occasionale della disciplina nazionale, ma rappresenta un asse portante della procedura di frontiera delineata dal nuovo Patto: screening, procedura di asilo alla frontiera e rimpatrio alla frontiera sono tutti costruiti sulla separazione tra presenza fisica della persona e autorizzazione giuridica all'ingresso nel territorio.

Proprio per questo la questione di legittimità costituzionale assume rilievo soprattutto nella prospettiva dei controlimiti, poiché ciò che viene in discussione è la compatibilità di tale costruzione europea, attuata dal legislatore interno, con il nucleo essenziale del diritto di asilo “*nel territorio della Repubblica*” riconosciuto dall'art. 10, comma 3, Cost.

L'attuazione del diritto dell'Unione europea, pertanto, non può tradursi nella compressione del nucleo essenziale dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili della persona.

L'art. 10, comma 3, Cost., nella lettura sopra richiamata, costituisce una norma fondamentale del sistema costituzionale italiano: esso riconosce allo straniero **il diritto di asilo nel territorio della Repubblica** e, proprio per tale ragione, può operare quale limite rispetto a discipline che, attraverso una finzione giuridica, mantengano il richiedente fuori dal territorio nazionale pur essendo egli fisicamente presente in Italia e sottoposto al potere dello Stato, sottraendolo dal pieno godimento delle garanzie fondamentali che derivano dalla sua presenza nel territorio della Repubblica.

Il controlimite non opera qui per negare il vincolo europeo, ma per impedire che la finzione di non ingresso svuoti il contenuto essenziale del diritto costituzionale di asilo, della solidarietà, e dell'eguaglianza.

G. CONCLUSIONE

Per le ragioni esposte, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5-ter, 5 quater e 5 quinquies del d.lgs. n. 142/2015, in riferimento agli artt. 2, 3 e 10, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui prevedono che il richiedente asilo sottoposto alla procedura di frontiera possa essere autorizzato a soggiornare esclusivamente in un luogo determinato, in attuazione della finzione di non ingresso di cui all'art. 54 del Regolamento (UE)

2024/1348, pur senza essere considerato autorizzato all'ingresso nel territorio dello Stato, sebbene si tratti di soggetto fisicamente presente nel territorio della Repubblica e titolare del diritto costituzionale di asilo.

P.Q.M.

Il Tribunale, non definitivamente pronunciando,

visto l'art. 700 c.p.c., sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento di autorizzazione a risiedere esclusivamente presso il centro Villa Sikanìa emesso dal Prefetto di Agrigento in data 18 agosto 2026 nei confronti di [REDACTED] sopra generalizzato;

visti gli artt. 134 Cost. e 23 l. 11 marzo 1953, n. 87,

ritiene rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 10, comma 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale:

- degli artt. 5-ter, 5 quater e 5 quinquies del d.lgs. n. 142/2015 nella parte in cui prevedono che il richiedente asilo sottoposto alla procedura di frontiera possa essere autorizzato a soggiornare esclusivamente in un luogo determinato, in attuazione della finzione di non ingresso di cui all'art. 54 del Regolamento (UE) 2024/1348, pur senza essere considerato autorizzato all'ingresso nel territorio dello Stato, sebbene si tratti di soggetto fisicamente presente nel territorio della Repubblica e titolare del diritto costituzionale di asilo;

dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Pubblico Ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Palermo, 13 ottobre 2026

Il Giudice

Michele Guarnotta

INDICE

1. Il provvedimento impugnato	pag. 1
2. Il reclamo	pag. 3
3. La costituzione della Prefettura	pag. 4
4. L'audizione del reclamante	pag. 6
5. Sull'istanza di rimessione in termini	pag. 6
6. Sull'istanza cautelare ex art. 700 c.p.c.	pag. 7
7. Questione di legittimità costituzionale degli artt. 5-ter, 5-quater e 5-quinquies del d.lgs. n. 142/2015 in riferimento agli artt. 2, 3 e 10, comma 3, Cost.	pag. 9
A. Rilevanza della questione	pag. 9
B. Non manifesta infondatezza	pag. 11
C. Contrasto con l'art. 10, comma 3, Cost.	pag. 14
C.1. La ricostruzione giurisprudenziale	pag. 14
C.2. La posizione della dottrina	pag. 18
C.3. Il caso concreto	pag. 19
D. Contrasto con l'art. 2 Cost.	pag. 21
E. Contrasto con l'art. 3 Cost.	pag. 23
F. Il profilo dei controlimiti	pag. 25
G. Conclusione	pag. 26
P.Q.M.	pag. 27