N. R.G. 3148-1/2026

TRIBUNALE ORDINARIO DI PERUGIA

DECRETO

Il Tribunale in composizione monocratica nella persona del giudice Gaia Muscato,

letta l'istanza depositata in data .. *omissis* ... dal ricorrente _____per reiterare la richiesta di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, già rigettata con decreto del 10.9.2026

rilevato che a fondamento della propria istanza il ricorrente deduceva l'esistenza di un orientamento giurisprudenziale (espresso da alcuni precedenti del Tribunale di Firenze e di quello di Napoli) secondo cui non è opponibile al richiedente il ritardo dell'Amministrazione nella formalizzazione delle domande di protezione internazionale, che abbia condotto a formalizzare dopo il 12.6.2026 una domanda che il richiedente aveva manifestato di voler proporre già prima di tale data e che, ove la Questura avesse rispetto i termini di legge, sarebbe stata effettivamente formalizzata prima del 12.6.2026;

rilevato che il ricorrente deduce in punto di fatto:

- che a partire da giovedì 7 maggio 2026 si è recato tutti i giovedì mattina davanti ai cancelli della Questura di _____ chiedendo di essere ricevuto dal personale dell'Ufficio immigrazione, ma di non essere mai riuscito ad accedere a tale ufficio a causa della lunga fila di persone in attesa;

- che in data 25.6.2026 e 2.7.2026 aveva inviato, tramite il proprio difensore, due pec contenenti la manifestazione della volontà di reiterare la domanda di protezione internazionale, chiedendo di essere a tal fine ricevuto in Questura;

rilevato che il ricorrente deduce in diritto che, poiché la sua manifestazione della volontà di proporre la domanda di protezione internazionale è antecedente al 12 giugno 2026, deve trovare applicazione la disciplina antecedente la riforma di cui al regolamento 2024/1348 *«con automatica sospensione del decreto impugnato e comunque in caso di mancato rispetto dei termini della procedura accelerata»*

OSSERVA

Appare opportuno preliminarmente diffondersi nell'esame della questione di diritto intertemporale sorta a seguito dell'entrata in vigore del nuovo regolamento UE n. 2024/1348, che stabilisce una nuova procedura comune di protezione internazionale, nonché del d.l. n. 100/26, che all'art. 11 detta le norme necessarie a dare attuazione al citato regolamento dell'Unione.

Il legislatore eurounitario ha derogato al principio generale del *tempus regit actum* – che avrebbe imposto l'immediata applicazione di tutte le nuove disposizioni procedurali ai procedimenti (amministrativi e giudiziari) pendenti – e ha previsto un regime transitorio che attribuisce ultrattività alla normativa previgente.

L'art. 79 del regolamento UE 2024/1348, infatti, dopo aver differito l'efficacia del nuovo regolamento alla data del 12.6.2026 (paragrafo 2), stabilisce che *«Il presente regolamento si applica alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale in relazione alle domande formalizzate a decorrere dal 12 giugno 2026. Le domande di protezione internazionale formalizzate prima di tale data sono disciplinate dalla direttiva 2013/32/UE»* (paragrafo 3).

Il *discrimen* temporale è dunque individuato nella formalizzazione della domanda, ossia nel momento che, nel nuovo sistema disegnato dal regolamento 2024/1348, costituisce il momento di completamento dell'accesso alla procedura.

Il nuovo regolamento ha infatti disciplinato più analiticamente la fase di accesso (capo III, sezione I) descrivendo una sequenza che si articola in tre subfasi: 1) fare domanda; 2) registrarla; 3) formalizzarla (considerando 27).

La prima fase è disciplinata dall'art. 26, che richiede una dichiarazione espressa del timore di essere perseguitato o di subire un danno grave al ritorno nel proprio Paese di origine, effettuata anche senza l'impiego di formule specifiche, ma resa di persona e indirizzata all'autorità.

La seconda fase, quella della registrazione, consta della raccolta di una serie di informazioni preliminari ed è disciplinata dall'art. 27, che elenca i dati personali da inserire (punti da a) a d) del paragrafo 1), precisando che essi possono essere anche tratti *«dal modulo relativo all'accertamento di cui all'articolo 17 del regolamento (UE) 2024/1356»*, ossia dal modulo consuntivo redatto all'esito degli accertamenti ai sensi del cd. regolamento *Screening*.

La terza e ultima fase è quella della formalizzazione di cui si occupano l'art. 28 e il considerando n. 29 del regolamento procedure.

Tale fase è definita come *«l'atto che formalizza la domanda di protezione internazionale»* e consiste nella presentazione da parte del richiedente di *«tutti gli elementi e documenti a sua disposizione necessari a motivare e completare la domanda»* (considerando 29). È stata dunque prevista in sede di accesso una fase precipuamente destinata alla raccolta – già prima del colloquio personale (che non fa parte della fase di accesso, ma della successiva fase istruttoria) – delle allegazioni poste a fondamento della domanda ed è stato garantito il diritto all'orientamento legale gratuito già in tale momento (artt. 8, 15 e 16 del regolamento procedure).

L'accesso alla procedura si perfeziona quindi con la formalizzazione, che costituisce anche il momento di decorrenza del termine di completamento della procedura amministrativa (considerando 29). Dunque, con la formalizzazione termina la fase dell'accesso e la procedura amministrativa entra nella fase dell'esame (sezione II).

La normativa previgente (direttiva 2013/32 e vecchio testo del d.lgs. n. 25/2008), invece, non ricostruiva altrettanto analiticamente la sequenza di accesso, ma individuava comunque due momenti: quello della presentazione della domanda (art. 6, paragrafo 1, direttiva; art. 26 d.lgs. n. 25/2008; art. 3 d.p.r. n. 21/2015) - consistente nella manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale - e quello della registrazione (art. 6, paragrafo 1, direttiva), che nella disciplina nazionale si realizzava con la redazione del verbale delle dichiarazioni del richiedente su apposito modello predisposto dalla Commissione nazionale – il cd. modello C3 – ed era definito anche come momento di "formalizzazione della richiesta" (art. 3, comma III, d.p.r. 21/2015).

Nel regime precedente, dunque, non era disciplinata a livello eurounitario una fase di formalizzazione come quella introdotta dal reg. 2024/1348 e la fase di accesso si concludeva con la registrazione della

domanda; la sede concessa al richiedente per esporre i motivi a sostegno della sua domanda era ordinariamente quella del colloquio personale.

Era comunque possibile per il richiedente presentare le proprie allegazioni già al momento della redazione del modello C3, il quale conteneva la casella 16 dedicata ai *"motivi per i quali ha lasciato il suo Paese d'origine e/o motivi per i quali non intende o non può farvi ritorno"* con l'indicazione rivolta all'interessato a inserirvi *"tutti i motivi per i quali è stato spinto all'espatrio e alla richiesta del riconoscimento dello status di rifugiato, presentando eventuale documentazione, se del caso, condanne subite periodi e luoghi di detenzione"*. Frequentemente tale casella veniva compilata con la dicitura "riferirà in commissione", mentre altre volte conteneva un rinvio a una memoria redatta dal richiedente, verosimilmente con il supporto del personale delle case di accoglienza o di volontari, non essendo all'epoca ancora previsto l'orientamento legale gratuito.

Ciò posto, è opinione ampiamente diffusa in giurisprudenza che il riferimento contenuto nella prima parte dell'art. 79 paragrafo III del regolamento procedure sia fatto alla formalizzazione nel significato proprio introdotto dal regolamento medesimo, deponendo in tal senso sia l'utilizzo, nelle diverse versioni linguistiche, del medesimo termine (*lodged* in inglese; *introduites* in francese; *eingereicht* in tedesco) impiegato nell'art. 28 per indicare la subfase finale del momento di accesso (*lodging* in inglese; *introduction* in francese; *Einreichung* in tedesco); sia la circostanza che il lemma "formalizzazione" non era in uso nella precedente direttiva e costituisce una novità del regolamento del 2024.

Se dunque la formalizzazione che segna il *discrimen* temporale per l'applicazione della nuova procedura è quella definita dall'art. 28, va altresì tenuto presente che essa nella procedura comune delineata dal regolamento 2024/1348 segna il momento conclusivo della fase complessa dell'accesso.

Ne consegue che diverso discorso deve farsi, invece, con riguardo al medesimo termine utilizzato nella seconda parte del menzionato paragrafo III dell'art. 79 (laddove si legge*: «Le domande di protezione internazionale formalizzate prima di tale data sono disciplinate dalla direttiva 2013/32/UE»*) in quanto, avendosi in questo caso riguardo al regime previgente, non può parlarsi di formalizzazione nell'accezione introdotta dal regolamento 2024/1348 - stante l'assenza di una tale fase prima della sua emanazione - e dovrà aversi piuttosto riguardo alle diverse modalità di conclusione della fase di accesso instaurate nei vari ordinamenti nazionali nella vigenza della direttiva 2013/32.

Questa soluzione interpretativa è quella che risulta preferibile ad avviso di questo giudice.

Non può invece aderirsi ad altra soluzione interpretativa adottata da alcune pronunce di merito.

La tesi è quella secondo cui all'espressione "formalizzate" contenuta nella seconda parte del citato paragrafo III dovrebbe attribuirsi il medesimo significato attribuitole nella prima parte (ossia di formalizzazione nel senso proprio dell'art. 28 reg.) in quanto la previsione normativa avrebbe riguardo a quelle peculiari situazioni nelle quali taluni Stati membri, intraprendendo percorsi anticipatori del regolamento, avessero già iniziato a svolgere la fase della formalizzazione, secondo il modello previsto dal regolamento del 2024, ben prima della scadenza del termine che la imponeva (o utilizzassero già in precedenza modalità ad essa assimilabili); sicché la disposizione in esame opportunamente chiarirebbe che rilevano solo le formalizzazioni successive al 12/6/2026.

Tale opzione interpretativa non appare convincente.

Ed infatti, così interpretata la norma sarebbe superflua, in quanto già il riferimento temporale contenuto nella prima parte del III paragrafo dell'art. 79 vale da solo ad escludere dall'applicabilità della nuova disciplina le formalizzazioni antecedenti al 12.6.2026, ove in ipotesi esistenti in virtù delle descritte pratiche anticipatorie. Non vi è dubbio, infatti, che la prima parte del III paragrafo dell'art. 79, laddove afferma che *«Il presente regolamento si applica alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale in relazione alle domande formalizzate a decorrere dal 12 giugno 2026»*, già chiaramente esclude dall'ambito di applicazione della nuova disciplina tutte le domande formalizzate prima del 12.6.2026, indipendentemente dalle modalità seguite per la formalizzazione e dunque anche quelle per le quali vi sia stata anzitempo una formalizzazione rispettosa della nuova normativa.

Ed allora appare preferibile riconoscere all'espressione "domande formalizzate" contenuta nella seconda parte del paragrafo III dell'art. 79 del regolamento procedure un significato diverso da quello attribuitole nella prima parte della norma: essa deve intendersi riferita alle domande per le quali si è già conclusa, prima del 12.6.2026, la procedura di accesso secondo la disciplina previgente e dunque - per l'Italia - quelle per le quali si è svolta la registrazione con la redazione del cd. modulo C3.

Tale interpretazione si fonda sul rilievo che diversi sono, nella vecchia e nella nuova procedura, i momenti finali della fase di accesso e che solo per la nuova procedura comune dettata dal regolamento del 2024 vi è univocità nell'individuazione dell'atto che segna il termine di tale fase (la formalizzazione appunto), mentre nella vigenza della vecchia direttiva vi erano modalità conclusive diverse nei vari Stati membri; quindi per indicare il momento conclusivo della fase di accesso in relazione a entrambe le procedure si è scelto di impiegare il medesimo lemma ("formalizzazione) che nella nuova disciplina segna il momento ultimo della detta fase (di accesso).

Così interpretata, la norma transitoria unionale richiede dunque all'amministrazione di applicare la nuova procedura ai procedimenti per i quali la fase di accesso non si sia ancora conclusa alla data del 12.6.2026; per tali procedimenti è infatti possibile – nella fase della formalizzazione, non ancora svolta - integrare le garanzie fornite al richiedente con quelle nuove previste dal regolamento 2024/1348, prima fra tutte quella all'orientamento legale gratuito, in modo tale da raggiungere quell'assetto che nel nuovo sistema bilancia i nuovi vincoli introdotti.

Viceversa, i procedimenti per cui tale fase si è già conclusa (in Italia con la redazione del modulo C3 in data antecedente al 12.6.2026), restano incardinati con la vecchia procedura, non potendosi più recuperare per essi le garanzie non fornite in precedenza.

Deve a questo punto darsi atto che il legislatore nazionale ha anch'egli introdotto una norma di diritto intertemporale (all'art. 17, comma IV, del d.l. n. 100/26), prevedendo che *«ai procedimenti amministrativi o giudiziari avviati di seguito alla presentazione della domanda di protezione internazionale in data anteriore al 12/6/2026, continua ad applicarsi la disciplina previgente fino alla conclusione dei procedimenti medesimi, ma il Tribunale decide in composizione monocratica anche nei procedimenti diversi da quelli di cui all'articolo 16, comma 1»*.

La norma di diritto interno fa dunque riferimento quale criterio temporale per l'individuazione della procedura applicabile (quella vecchia, di cui alla direttiva 2013/32/UE o quella nuova di cui al regolamento 2024/1348) al momento della presentazione della domanda e non a quello della formalizzazione, ponendosi quindi in netto contrasto con la previsione del legislatore eurounitario.

Siffatto contrasto, per il principio del primato del diritto dell'Unione, deve risolversi assicurando prevalenza alla norma della disciplina UE, mediante la disapplicazione della confliggente previsione nazionale.

Non può infatti riconoscersi alla citata norma dell'art. 17, IV comma, nessun residuo spazio di applicazione compatibile con la norma sovranazionale.

Al riguardo si osserva che è da escludere la praticabilità – pure sostenuta nella giurisprudenza di merito – di un'interpretazione conforme che attribuisca alla norma transitoria di diritto interno la funzione di colmare una asserita lacuna della disciplina transitoria unionale, ravvisata (secondo i fautori di tale tesi) nella mancata indicazione della normativa applicabile ai procedimenti iniziati con una manifestazione di volontà fatta in epoca antecedente al 12/6/2026, ma formalizzata solo in epoca successiva.

Non sussiste infatti nessuna lacuna nella disciplina transitoria unionale, la quale – nel momento in cui fa riferimento esclusivamente al momento della formalizzazione – chiaramente sottopone alla nuova procedura i procedimenti iniziati con una manifestazione di volontà fatta in epoca anteriore al 12/6/2026, ma formalizzata dopo.

Nella disciplina transitoria dettata dal legislatore dell'Unione il riferimento all'epoca di presentazione della domanda manca semplicemente perché è irrilevante: esso sarà sempre antecedente a quello della formalizzazione (data la scansione procedurale delineata dal regolamento del 2024), ma non assume rilievo ai fini della determinazione della disciplina applicabile. Ed infatti le domande formalizzate dopo il 12.6.2026 saranno sempre soggette alla nuova procedura, sia ove la formalizzazione segua a una presentazione avvenuta dopo il 12.6.2026, sia ove segua a una presentazione avvenuta prima.

In conclusione, deve aversi riguardo esclusivamente al momento di completamento della fase di accesso alla procedura: se essa alla data del 12.6.2026 risulta già conclusa con la redazione del modello C3 entro il giorno 11.6.2026, il procedimento resta disciplinato dalla procedura previgente; viceversa, se essa non risulta ancora conclusa, dovrà seguire le forme previste dal regolamento 2024/1348.

In proposito si osserva che non può condividersi l'opinione, certamente suggestiva, secondo cui l'art. 79, par. III, alla lettera, non impone di formalizzare secondo la nuova procedura tutte le domande presentate prima del 12.6.2026.

Una tale imposizione discende infatti dal termine di efficacia del regolamento (12.6.2026) e dai principi generali, secondo cui la procedura di un atto è determinata dal tempo in cui esso è compiuto e segue la disciplina all'epoca vigente (*tempus regit actum*), salvo che una norma, introducendo un regime intertemporale, attribuisca ultrattività alla disciplina anteriore.

Ne consegue che, poiché l'ultrattività della vecchia procedura è riconosciuta dall'art. 79 par. III reg. limitatamente alle domande formalizzate prima del 12.6.2026, per tutte le altre l'applicabilità del regolamento discende dai principi generali, sicché non occorreva alcuna previsione specifica ed espressa dell'obbligo di applicazione. Anche in questo caso, dunque, non vi è alcuna lacuna in cui possa inserirsi la previsione del legislatore nazionale.

Del resto, la lettera della norma del regolamento europeo appare piana nel consentire l'applicazione della vecchia procedura soltanto alle domande che alla data del 12.6.2026 siano state già formalizzate, ossia – per le ragioni innanzi esposte – alle domande per le quali la fase dell'accesso si è conclusa (con la compilazione del modello C3) nel vigore della precedente disciplina.

Attribuendole tale significato la disposizione, lungi dall'essere superflua, chiarisce proprio che l'ultrattività della vecchia disciplina non copre anche le domande che si trovano in pendenza della fase di accesso (come quelle per cui c'è stata la manifestazione, ma non ancora la registrazione), ma

solo quelle la cui fase di accesso si è già conclusa alla data del 12.6.2026; per le prime (le domande per cui c'è stata la manifestazione, ma non ancora la registrazione) resta valido il principio generale dell'immediata applicazione della nuova norma procedurale, sicché dovrà procedersi alla formalizzazione secondo la nuova disciplina.

Con la doppia locuzione (quella riferita alle domande cui si applica la nuova procedura e quella riferita alle domande cui resta applicabile la vecchia) si rende quindi palese proprio il fatto che non residua nessuna area priva della disciplina eurounitaria di diritto intertemporale dettata all'art. 79 par. III e che il legislatore europeo, dunque, non lascia sul punto alcun margine di autonomia ai legislatori nazionali.

In conclusione, il regolamento indica il momento di completamento della fase di accesso come elemento discretivo fra i due regimi normativi, disponendo l'ultrattività della vecchia procedura solo in relazione alle domande per le quali l'accesso si è già concluso prima del 12 giugno 2026, ossia quelle per le quali è già stato redatto, prima di tale termine, il modello C3 che, nella vigenza della vecchia disciplina, segnava il momento finale della fase introduttiva.

L'approdo esegetico così raggiunto non richiede ulteriori precisazioni o aggiustamenti.

È infatti superfluo aggiungere che le domande per le quali la fase di accesso non si è ancora conclusa alla data del 12 giugno 2026 (perché non è ancora stato redatto il modulo C3), soggiacendo all'applicazione della nuova normativa, dovranno proseguire nelle forme del regolamento del 2024 e dunque dovranno essere formalizzate secondo le previsioni regolamentari.

La circostanza che per talune pratiche l'amministrazione, in ipotesi, non applichi correttamente la procedura della nuova formalizzazione, non può certamente valere a sottrarre tali procedimenti all'ambito di applicazione della nuova normativa.

Richiedere una formalizzazione conforme al modello regolamentare per integrare il parametro discretivo della prima parte del paragrafo III dell'art. 79 significa operare un'inversione logica dovendosi prima stabilire la legge applicabile alla fattispecie e poi valutarne la legittimità facendo applicazione del parametro normativo individuato.

Predicando che «dopo il 12/6/2026 soltanto se una domanda viene formalizzata ai sensi del Reg., questo si applica» si ripropone in altri termini la questione dell'obbligatorietà dell'applicazione della nuova procedura (ivi compresa la subfase della formalizzazione) alle domande presentate prima del 12.6.2026, ma non ancora giunte alla conclusione della fase di accesso e si ipotizza che esse possano validamente proseguire secondo la vecchia procedura, secondo la previsione di diritto interno (art. 17, comma IV, d.l. 100/26) che si è visto essere in aperto contrasto con la norma sovranazionale di diritto intertemporale.

L'esclusione di tale possibilità – che, lo si ribadisce, non è consentita dal legislatore europeo – non provoca nessun paradosso.

Si è osservato in giurisprudenza che, poiché il regolamento 2024/1348 impone alcune articolazioni inderogabili della procedura che debbono essere necessariamente eseguite prima della formalizzazione, la scelta regolamentare di determinare il momento discretivo fra i due regimi normativi con riferimento non alla data di presentazione della domanda, ma alla successiva data di formalizzazione porterebbe all'effetto paradossale di dover ritenere illegittime tutte le procedure formalizzate dopo il 12/6/26 che non risultino rispettose del nuovo regolamento sin dal momento della presentazione (*«o alla domanda formalizzata dopo il 12/6/26 il Regolamento è stato comunque*

applicato in ogni suo aspetto sin dal momento della sua presentazione, oppure la procedura risulta evidentemente illegittima»).

L'affermazione non può essere condivisa.

Essa invero sembra non tener conto del principio generale del divieto di retroattività (articolo 11 delle preleggi: "la legge non dispone che per l'avvenire") - che impedisce di ascrivere entro l'ambito operativo di una disposizione legislativa nuova una situazione sostanziale sorta prima – nonché, con specifico riguardo alle fattispecie che constano di una sequenza di atti (ivi comprese quelle processuali), del principio del *tempus regit actum*, che impone di giudicare ogni atto della procedura soggetto al regime normativo vigente al momento della sua adozione.

Tali principi non risultano derogati dal legislatore eurounitario (il quale si è limitato a prevedere l'ultrattività della vecchia disciplina nei limiti anzidetti) e devono dunque trovare applicazione, sicché deve concludersi che l'immediata applicazione della legge sopravvenuta agli atti procedurali successivi all'entrata in vigore della legge stessa, non incide sugli atti anteriormente compiuti, i cui effetti restano regolati dalla norma sotto il cui imperio sono stati posti in essere.

*****

Venendo alla fattispecie che ci occupa, deve subito rilevarsi che essa soggiace alla nuova disciplina, trattandosi di domanda formalizzata il 5.8.2026 e dunque in data successiva al 12 giugno 2026.

È opportuno, poi, rilevare che la formalizzazione della domanda è avvenuta in coincidenza con la registrazione effettuata presso la questura.

Ed infatti sulla base delle disposizioni transitorie previste dall'art. 17 d.l. n. 100/2026 è stato previsto *in primis* (comma I) un ampliamento della competenza delle questure e degli uffici della polizia di frontiera, con estensione temporanea delle loro attribuzioni che vengono a comprendere (oltre la fase della registrazione) anche lo svolgimento generalizzato (per tutti i richiedenti) della fase della formalizzazione (mentre a regime la competenza delle questure e degli uffici della polizia di frontiera allo svolgimento della formalizzazione sarà limitata ai soli richiedenti trattenuti o detenuti, restando attribuita per gli altri richiedenti alle Commissioni territoriali o, in caso di accoglimento presso i centri di cui agli artt. 9 e 11 d.lgs. 142/2015, ai gestori dei centri).

Inoltre, al comma II del medesimo art. 17 è stata prevista una contestualizzazione delle fasi, stabilendo che *«Ai fini dell'adeguamento delle specifiche tecniche connesse all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 26-ter del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, introdotto dall'articolo 11 del presente decreto, a decorrere dal 12 giugno 2026 la domanda di protezione internazionale si considera formalizzata personalmente dal richiedente al momento della registrazione effettuata ai sensi dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2024/1348 presso le questure e gli uffici di polizia di frontiera competenti»*.

La coincidenza tra registrazione e formalizzazione disposta dal legislatore nazionale per la fase transitoria è conforme al regolamento 2024/1348 che, all'art. 28, paragrafo VII, attribuisce agli Stati membri la facoltà di svolgere contemporaneamente le diverse fasi della domanda a condizione che siano comunque assicurate al richiedente le garanzie procedurali previste dall'art. 8, paragrafi da 2 a 6, e che gli sia garantita la possibilità di trasmettere gli elementi e i documenti a sostegno della domanda successivamente, durante il colloquio personale, facendo peraltro sempre salva la possibilità di ulteriori integrazioni anche dopo, fino alla conclusione della procedura amministrativa.

Le garanzie procedurali cui fa riferimento l'art. 28 sono quelle al ricevimento delle informazioni sulla procedura per mezzo dell'opuscolo di cui al paragrafo 7 (che contiene le informazioni relative al diritto a formalizzare la domanda a titolo individuale, ai termini e alle fasi della procedura, ai diritti e agli obblighi del richiedente, al diritto all'orientamento legale gratuito, ai mezzi con cui può adempiere l'obbligo di produrre gli elementi pertinenti alla domanda, alla decisione dell'autorità accertante), nonché all'assistenza di un interprete, alla possibilità di comunicare con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite e all'accesso alle informazioni sul Paese di origine sicuro, sul Paese terzo sicuro e sul Paese di primo asilo utilizzate dall'autorità accertante per prendere la decisione.

Ne consegue che, con il rispetto delle garanzie e degli accorgimenti previsti dall'art. 28 paragrafo 7 reg., è consentita la contestualizzazione delle fasi di accesso, la quale – nelle forme adottate dal legislatore italiano – realizza una modalità introduttiva che non si discosta molto dalla prassi seguita in Italia sotto la legislazione previgente

*****

Resta da affrontare la questione dell'incidenza che assume il ritardo dell'amministrazione nella conclusione della fase di accesso.

La problematica è quella - ben nota - della grave difficoltà organizzativa in cui versa l'amministrazione italiana con riguardo alla trattazione delle domande di protezione internazionale e del cospicuo arretrato che si trova a gestire con una pendenza di cento-centocinquantamila domande presentate prima del 12/6/2026 e non ancora formalizzate nonostante la scadenza del termine dettato dalla disciplina previgente per la formalizzazione (3 giorni lavorativi, prorogabili a 10, a decorrere dalla presentazione della domanda, ai sensi dell'art. 6, par. 1, della direttiva 2013/32 e dell'art. 26 comma 2-bis del d.lgs. 25/2008 nel testo antecedente alle modifiche apportate dal d.l. 100/2026).

Per effetto di tale deficit organizzativo dell'amministrazione pubblica molte domande di protezione che, ove fossero stati rispettati i termini di legge per l'accesso alla procedura, avrebbero seguito la disciplina previgente, si trovano a soggiacere invece alla nuova normativa, essendo state formalizzate in ritardo.

Deve subito chiarirsi che tale ritardo non può incidere sulla disciplina di diritto transitorio, in quanto la regola dettata dall'art. 79 (quella dell'applicazione della nuova procedura a tutte le domande formalizzate a partire dal 12 giugno 2026) prescinde sia dal momento in cui il richiedente ha manifestato la volontà di ricevere protezione, sia dalle ragioni per le quali la formalizzazione sia intervenuta successivamente.

Il criterio temporale ha riferimento esclusivamente alla data di formalizzazione della domanda, assunta quale mero fatto storico.

All'argomento giuridico se ne accompagna poi uno di carattere pratico.

Appare infatti evidente l'impraticabilità materiale, prima ancora che giuridica, di una soluzione della questione di diritto transitorio che ancorasse l'individuazione della disciplina procedurale applicabile a un momento temporale (quello della manifestazione della volontà da parte del richiedente) di incerta determinazione e che ben potrebbe non essere conoscibile dall'Autorità accertante al momento in cui riceve gli atti. Sotto il primo profilo (l'incerta determinazione) deve considerarsi che, non essendo previsto un onere di forma, l'espressione di volontà ben potrebbe non risultare da nessun atto scritto e richiedere in ipotesi anche un accertamento a mezzo testimoni. D'altra parte, la Commissione

territoriale, non avendo evidenza documentale che la manifestazione della volontà di presentare la domanda di protezione internazionale risale a un giorno antecedente a quello della registrazione, si troverebbe nell'impossibilità di stabilire con certezza la disciplina procedurale da seguire.

Deve dunque escludersi che l'eventuale ritardo nella formalizzazione della domanda possa incidere sulla disciplina di diritto intertemporale.

Ciò posto, deve darsi conto dell'esistenza di orientamenti giurisprudenziali secondo cui sussisterebbe la necessità giuridica di rendere inopponibili al richiedente gli effetti sfavorevoli della nuova procedura tutte le volte in cui l'applicazione della nuova disciplina sia dipesa da un ritardo dell'amministrazione nel formalizzare la domanda. Si è a proposito osservato che, stante il regime di diritto intertemporale previsto dal regolamento (che, come visto, assume quale criterio discretivo quella della formalizzazione della domanda e non quello della presentazione), l'amministrazione attraverso il mero differimento dell'attività di formalizzazione potrebbe incidere sul regime normativo applicabile. Ciò, ad avviso della giurisprudenza in esame, determinerebbe la compromissione dei principi di certezza del diritto, tutela dell'affidamento, parità di trattamento ed effettività della tutela giurisdizionale e imporrebbe dunque l'intervento del giudice per sterilizzare le conseguenze sfavorevoli (con particolare riferimento al diritto di permanenza, all'effetto sospensivo dell'impugnazione, ai termini o ad altre garanzie procedimentali e processuali) di una disciplina sopravvenuta che non avrebbe trovato applicazione qualora l'amministrazione avesse osservato i termini vigenti al momento della manifestazione della volontà.

La prospettazione, pur certamente suggestiva, non è condivisibile.

In primis, va evidenziato, quanto alla affermata compromissione dei principi di certezza del diritto, e di parità di trattamento, che la modifica del quadro normativo e l'assoggettamento a regole di diritto diverse da quelle applicate in passato costituiscono effetti inevitabili di ogni riforma e sono connaturate al fenomeno della successione di leggi nel tempo.

La sottoposizione alle regole giuridiche esistenti a un dato momento non è garantita dall'ordinamento, ben potendo il legislatore nell'introdurre una nuova norma prevederne anche l'applicazione retroattiva, incontrando il solo limite del diritto quesito. L'affidamento che ciascuno compie sulla persistenza nel tempo di un determinato quadro normativo non è dunque tutelato dal nostro ordinamento.

In secondo luogo, non risulta chiaro quali siano le conseguenze sfavorevoli che il richiedente avrebbe evitato, ove l'amministrazione avesse rispettato i termini assegnatile per la formalizzazione.

Al riguardo va subito rilevato che, secondo plurime opinioni giurisprudenziali, la disciplina introdotta dal regolamento 2024/1348 non si traduce necessariamente in una compressione delle garanzie riconosciute al richiedente, contemplando in taluni casi forme di tutela anche più ampie rispetto al regime previgente (come, ad esempio, in materia di domande reiterate, con la previsione generalizzata del colloquio personale, di cui all'art. 55 par.4).

L'effetto sfavorevole non può dunque rinvenirsi *tout court* nell'applicazione della nuova disciplina (e del resto, ove così non fosse, si verrebbe per tale via a modificare surrettiziamente il regime transitorio introducendo una diversa regola di diritto intertemporale che prevederebbe l'applicazione della nuova procedura solo alle domande che siano state tempestivamente formalizzate dopo il 12 giugno 2026).

Dovrebbe allora individuarsi, volta per volta, la specifica conseguenza pregiudizievole della posizione giuridica del richiedente che discenderebbe dall'applicazione della nuova normativa (peggiorativa *in parte qua*) e verificare se, sulla base della previgente disciplina, egli avesse acquisito una posizione che gli consentiva di fare legittimo affidamento nell'esclusione di tale effetto pregiudizievole.

Sotto il peculiare profilo dell'autorizzazione a rimanere che qui ci occupa, potrebbero in ipotesi assumere rilievo le conseguenze sfavorevoli in tema di diritto di permanenza e di effetto sospensivo dell'impugnazione che si producono con la sottoposizione alle procedure speciali previste dalla nuova disciplina.

La riforma ha mantenuto l'assetto della normativa previgente confermando innanzitutto la regola generale che assicura al richiedente il diritto a permanere sul territorio nazionale in pendenza del giudizio di impugnazione mediante la sospensione automatica degli effetti del decreto di rigetto impugnato; sempre in continuità con la disciplina precedente, ha costruito alcune eccezioni alla regola della sospensione automatica per le ipotesi di applicazione delle procedure accelerate, eccezioni che risultano essere più estese rispetto al passato, per l'implementazione delle ipotesi di procedure speciali e per l'introduzione di casi di applicazione obbligatoria delle stesse.

Ciò posto, resta da verificare se, per effetto dell'applicazione della nuova procedura, si possa verificare la situazione per cui l'amministrazione potrebbe legittimamente avviare una procedura speciale (con correlata compressione del diritto di permanere) quando, sulla base del precedente regime, non poteva invece più farlo, per avere consumato tale facoltà per decorso del termine.

Solo in tal caso, infatti, sussisterebbe quel legittimo affidamento (alla soggezione alla procedura ordinaria, essendo ormai decorsi i termini che avrebbero consentito l'assoggettamento alla procedura speciale) a tutela del quale il giudice dovrebbe intervenire.

Viene quindi in rilievo la questione del momento di decorrenza dei termini assegnati all'amministrazione per il valido esperimento delle procedure speciali e in particolare del termine di 5 giorni assegnato alla Commissione territoriale per la decisione della domanda reiterata (art. 28 bis comma I d.lgs. 25/2008, nel testo vigente fino al giorno 11.6.2026) e del termine di 9 giorni assegnato alla medesima Commissione per la decisione nei casi di procedura accelerata di cui all'art. 28 bis comma II d.lgs. 25/2008 (sempre nel testo ante riforma).

In entrambi i casi summenzionati i termini procedurali assegnati dalla legge alla Commissione territoriale decorrono "dalla data di ricezione della documentazione" trasmessa a cura della Questura "senza ritardo" nella fase di formalizzazione della domanda.

La data di ricezione della documentazione può presumersi coincidente con quella di compilazione del modulo C3 considerato, da un lato, che vi è l'onere per la Questura di procedere alla trasmissione della documentazione senza ritardo e, dall'altro, che la trasmissione avviene con modalità telematiche: al momento della registrazione della domanda si genera un fascicolo telematico che viene condiviso con la Commissione territoriale, tramite il sistema Vestanet (cfr. circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo del 14.2.2024, prot. n. 0001281). La modalità telematica assicura dunque la tendenziale contestualità tra registrazione (con compilazione del C3), invio e ricezione della documentazione.

Non può invece aversi riguardo al momento di manifestazione della volontà di proporre la domanda, ove questa risulti effettuata in data diversa da quella di compilazione del modello C3 e ciò per le ragioni che seguono.

Innanzitutto, la chiara formulazione della norma (art. 28 bis d.lgs. 25/2008, nel testo antecedente l'ultima riforma) individua il *dies a quo* del termine per la decisione nel momento in cui la Commissione territoriale riceve i documenti dalla Questura e tale momento non può che essere successivo a quello della compilazione del modello C3, ossia del documento da trasmettere (unitamente alla documentazione eventualmente presentata a corredo dal richiedente).

Vi è poi un argomento di carattere sistematico.

La scelta del tipo di procedura da applicare compete al Presidente della commissione territoriale e richiede una valutazione sommaria della domanda e del quadro istruttorio già delineatosi per stabilire se la decisione possa essere resa nei tempi brevi della procedura speciale. Il Presidente della commissione in questa fase dovrà altresì verificare che il richiedente non sia portatore di esigenze particolari (ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142) che impongano di escludere l'applicabilità della procedura speciale (ai sensi dell'art. 28bis comma VI d.lgs. 25/2008), nonché valutare che non emergano *prima facie* elementi di complessità che richiedano la trattazione con procedura ordinaria. Con specifico riguardo alle domande reiterate dovrà verificare l'esistenza di profili di novità rispetto al giudicato formatosi sulle precedenti domande.

Prima che la commissione sia investita (con la ricezione degli atti) del compito preliminare di effettuare tale valutazione e di scegliere la procedura applicabile, non possono certamente decorrere i termini che in caso di scelta della procedura speciale impongono tempi ristretti per la decisione.

Né possono invocarsi a sostegno di una diversa soluzione le affermazioni della giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 21910/2020) secondo cui il cittadino straniero deve essere considerato "richiedente protezione internazionale" nel momento in cui manifesta in qualsiasi modo la volontà di chiedere protezione, poiché è da tale momento che si radica lo statuto protettivo previsto dall'ordinamento in favore del richiedente asilo.

Tali rilievi, infatti, sono stati svolti nell'elaborazione di un'accezione sostanziale di domanda di protezione internazionale, mentre nel caso di specie viene evidentemente in esame l'aspetto formale avendosi riguardo all'inoltro della domanda all'autorità competente ad esaminarla (la Commissione territoriale).

In conclusione, deve ritenersi che il termine di cinque giorni per lo svolgimento della procedura accelerata di cui all'art. 28 bis, comma I lett. a) d.lgs. n. 25/2008, non era già decorso prima del 12 giugno 2026 essendo il momento di decorrenza del termine successivo a tale data; deve escludersi dunque che per effetto della sottoposizione alla nuova disciplina l'amministrazione abbia recuperato un potere che aveva consumato (quello di applicare la procedura accelerata per domanda reiterata).

Ad abundantiam si osserva che nel caso di specie non si è neppure in presenza di una manifestazione di volontà significativa, non potendosi riconoscere alla mera presenza fisica dinanzi ai cancelli della Questura quel minimo grado di idoneità funzionale all'attivazione del procedimento necessario per attribuire rilevanza all'esternazione della volontà del richiedente (cfr. Cass. n. 14851/2026). Quanto alle pec inviate dal difensore, è sufficiente osservare che esse sono tutte successive alla data del 12.6.2026.

Mancano dunque anche i presupposti di fatto sui quali i precedenti giurisprudenziali richiamati dal ricorrente fondano la tesi – non condivisa da questo giudice – dell'inopponibilità della procedura accelerata in caso di ritardo dell'amministrazione nella conclusione della fase di accesso.

p.q.m.

rigetta l’istanza e conferma il provvedimento del _____
Si comunichi.

Perugia, 27 ottobre 2026

Il giudice
Gaia Muscato