R.G. n. 4174/2026

TRIBUNALE DI TRIESTE

Sezione specializzata in materia di immigrazione

protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea

Il Giudice, Dott. Andrea D'Alessio, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 28/7/2026, ha pronunciato il seguente

DECRETO

ex art. 35-*ter*, comma 4, primo periodo, d.lgs. n. 25/2008

1. Con ricorso depositato il 14/7/2026 e la contestuale istanza di autorizzazione a rimanere sul territorio nazionale, [redacted] ha impugnato il provvedimento del Ministero dell'Interno – Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Trieste, del 1°/7/2026, notificato il 10/7/2026, con cui è stata dichiarata manifestamente infondata, *ex* artt. 28-*ter*, d.lgs. n. 25/2008, la propria domanda di riconoscimento del diritto alla protezione internazionale, in applicazione di procedura accelerata alla frontiera di cui agli artt. 42, § 1, lett. j) e 45, §1, Reg. UE n. 1348/2024.

La Commissione territoriale non ha depositato la memoria di cui all'art. 35-*ter* d.gls. n. 25/2008 nel termine di giorni 5 dalla notificazione del ricorso, regolarmente effettuata a cura della cancelleria in data 16/7/2026, cosicché il Giudice, ritenuto opportuno instaurare il contraddittorio sulla procedura applicata e sulle modalità dello screening, ha assegnato un ulteriore termine per depositare una memoria difensiva e ha fissato udienza al 28/7/2026.

La Commissione territoriale ha risposto alla sollecitazione, depositando memoria difensiva a firma del suo Presidente, e ha presenziato alla predetta udienza, al cui esito il giudice ha riservato la decisione.

2. Tanto premesso, il Tribunale ritiene di dover riqualificare la procedura seguita dalla Commissione territoriale, non prestandosi il caso di specie all'applicazione degli artt. 42, § 1, lett. j) e 45, §1, Reg. UE n. 1348/2024, per i seguenti motivi.

Firmato Da: ANDREA D'ALESSIO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello ATe Serial#: 6c70a1a81be88a0a33e573debdd061f1

2.1. Le disposizioni normative indicate nel provvedimento impugnato fanno parte del c.d. nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, applicabile alle domande di protezione formalizzate dopo la data del 12/6/2026, e concernono, rispettivamente la «*Procedura d'esame accelerata*» (art. 42) e l'«*applicazione obbligatoria della procedura di asilo alla frontiera*» (art. 45).

La seconda disposizione citata, al paragrafo 1, richiama l'art. 43, §1, riguardante «*le condizioni di applicazione della procedura di asilo alla frontiera*», che così dispone: «*1.In esito all'accertamento effettuato a norma del regolamento (UE) 2024/1356, se del caso e a condizione che il richiedente non sia ancora stato autorizzato a entrare nel territorio degli Stati membri, lo Stato membro può, conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie previsti al capo II, esaminare con procedura di frontiera la domanda fatta dal cittadino di paese terzo o dall'apolide che non soddisfa le condizioni d'ingresso nel territorio degli Stati membri previste all'articolo 6 del regolamento (UE) 2016/399. La procedura di frontiera può prendere avvio: a) dalla domanda fatta a un valico della frontiera esterna o in una zona di transito; b) dal rintraccio collegato all'attraversamento irregolare della frontiera esterna; c) dallo sbarco nel territorio di uno Stato membro a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso; d) dalla ricollocazione a norma dell'articolo 67, paragrafo 11, del regolamento (UE) 2024/1351*».

In attuazione delle predette disposizioni regolamentari il Legislatore italiano ha adottato il d.l. n. 100/2026, entrato in vigore in data 12/6/2026, che, in tema di procedura di frontiera, ha previsto la modifica dell'art. 28-*bis*, d.lgs. n. 25/2008 e l'introduzione dei nuovi 28-*bis*.1 e 28-*bis*.2.

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

Firmato Da: ANDREA D'ALESSIO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello ATe Serial#: 6c70a1a81be88a0a33e573debdd061f1

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

Ciò nonostante, la Commissione territoriale di Trieste ha applicato, nel caso, di specie, la procedura accelerata alla frontiera.

La Commissione territoriale, espressamente sollecitata sul punto, ha precisato che il proprio Presidente ha ritenuto applicabile la procedura accelerata alla frontiera, poiché la domanda dell'odierno ricorrente era stata presentata in una zona di transito ai sensi dell'art. 43, §1, lett. a), in applicazione dell'art. 2, comma 1, lett. a), D.M. del 5 agosto 2019.

Stando alle argomentazioni della Commissione territoriale, tale norma, infatti, qualificherebbe l'intero territorio delle Province di Trieste e di Gorizia come zona di transito, cosicché ogni domanda di protezione internazionale presentata presso le Questure di Trieste e Gorizia, anche se spontaneamente proposta da migranti non sorpresi ai valichi di frontiera, vedrebbe applicarsi la procedura accelerata alla frontiera, salva la mancata ricorrenza di altri presupposti (cfr. verbale d'udienza del 28/7/2026).

La Commissione, poi, nella memoria autorizzata del 27/7/2026, ha espressamente rimarcato di non ritenere necessario attendere l'adozione di un nuovo decreto che, pur essendo stato previsto dall'art. 28-*bis*, d.lgs. n. 25/2008, si mostrerebbe del tutto ultroneo, essendo già presente un precedente decreto, già applicato da tempo.

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

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

Infatti, esso è stato adottato dal Ministero dell'Interno visto l'art. 28-*bis*, comma 1-*quater* d.lgs. n. 25/2008, vigente all'epoca e oggi abrogato dal d.l. n. 100/2026, che recava il seguente tenore letterale: «*Ai fini di cui al comma 1-ter, le zone di frontiera o di transito sono individuate con decreto del Ministro dell'interno. Con il medesimo decreto possono essere istituite fino a cinque ulteriori sezioni delle Commissioni*

Firmato Da: ANDREA D'ALESSIO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello ATe Serial#: 6c70a1a81be88a0a33e573debdd061f1

territoriali di cui all'articolo 4, comma 2, per l'esame delle domande di cui al medesimo comma 1-ter». La disposizione era volta a consentire, pertanto, l'applicazione della procedura accelerata di cui all'art. 28-*bis*, comma 1, originariamente limitata alla domanda di protezione «[…] *presentata da un richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento nelle strutture di cui all'art. 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 ovvero nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*», anche al diverso caso «[…] *in cui il richiedente presenti la domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 1-quater, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli , e nei casi di cui all'articolo 28, comma 1, lettera c-ter). In tali casi la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito*» (cfr. art. 28, comma 1, lett. c), 28-bis, commi 1 e 1-*ter*, d.lgs. n. 25/2008, formulazione vigente in data 5/8/2019, enfasi aggiunta).

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

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

Il d.m. applicato dalla Commissione territoriale di Trieste è, in conclusione, riferibile a un quadro giuridico del tutto differente rispetto a quello preso in considerazione in data odierna e concerne le procedure c.d. accelerate, posto che, all'epoca, non era ancora stata compiutamente delineata la stessa definizione di una procedura di frontiera, con le richiamate conseguenze in tema di limitazione della libertà personale e di movimento.

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

Firmato Da: ANDREA D'ALESSIO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello ATe Serial#: 6c70a1a81be88a0a33e573debdd061f1

Occorre, infine, segnalare come nonostante fosse già sussistente una procedura di frontiera e un d.m. designante il territorio delle Province di Trieste e di Gorizia come «*zona di frontiera o di transito*», la Commissione territoriale di Trieste non risulta aver seguito procedure di questo genere, fino alla data di applicazione del Reg. UE n. 1348/2024 (cfr. Verbale d'udienza del 28/7/2026).

2.3 L'obsolescenza delle disposizioni del d.m. in commento, in ultimo, può trarsi confrontando il tenore letterale delle qualifiche in esso contenute con le previsioni afferenti al nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.

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

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

Sul punto, occorre segnalare come, invece, il concetto di frontiera, che dovrebbe desumersi dal reg. UE n. 399/2016, (c.d. regolamento Schengen) e quello, ben più fumoso, di zona di transito, generalmente associato agli aeroporti, sono del tutto assimilati e confusi nel d.m. 5/8/2019 che, infatti, all'art. 2 si limita all'affermazione per cui «*Le zone di frontiera o di transito di cui all'art. 1, comma 1, sono individuate in quelle esistenti nelle seguenti province: a) Trieste, Gorizia;* […]» (enfasi aggiunta).

Si osserva, pertanto, che il d.m. 5/8/2019 non chiarisce se i territori in parola contengano un «*un valico di frontiera esterna*» e quale esso sia, né se e quali aree di tali territori possano definirsi «*zona di transito*», cosicché, ad oggi, non può condividersi la

Firmato Da: ANDREA D'ALESSIO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello ATe Serial#: 6c70a1a81be88a0a33e573debdd061f1

soluzione, adottata dalla Commissione territoriale di Trieste, secondo cui l'intero territorio delle due province sia da considerarsi rilevante ai fini dell'applicazione della predetta disposizione.

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

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

2.4. Tanto premesso, nel caso di specie, la procedura accelerata alla frontiera è stata applicata senza che ricorressero i presupposti di cui all'art. 43, § 1, lett. a), richiamato dall'art. 45, §1, Reg. UE n. 1348/2024, e, pertanto, vanno eliminati, già nell'odierna fase cautelare, gli effetti che essa ha prodotto.

In primo luogo, dal punto di vista processuale, il rito seguito nel presente giudizio va modificato, dovendo trovare applicazione l'art. 35-*bis* d.lgs. n. 25/2008 e non l'art. 35-*ter* del medesimo decreto legislativo, sin qui osservato.

In secondo luogo, l'applicazione del diverso rito comporta, quanto all'attuale fase cautelare, di dover applicare il comma 3 dell'art. 35-*bis*, che prevede: «*La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, ad eccezione dei casi previsti dall'articolo 68, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2024/1348*». La disposizione da ultimo citata reca, a propria volta, la seguente formulazione: «*3.Fatto salvo il principio di non respingimento, il richiedente e la persona soggetta a revoca della protezione internazionale non hanno diritto di rimanere a norma del paragrafo 2 quando l'autorità competente ha adottato una delle decisioni seguenti: a) decisione di*

Firmato Da: ANDREA D'ALESSIO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello ATe Serial#: 6c70a1a81be88a0a33e573debdd061f1

rigetto della domanda per infondatezza o manifesta infondatezza se, al momento della decisione: […] *ii) il richiedente è soggetto alla procedura di frontiera, tranne nel caso in cui sia un minore non accompagnato;* […]».

Ciò posto, la disapplicazione della procedura accelerata alla frontiera, esclude che, nel caso di specie, possa ricorrere l'eccezione di cui sopra, con conseguente riespansione della regola generale della sospensione automatica del ricorso impugnato per effetto del proponimento del ricorso e per tutta la durata del processo.

P.Q.M.

Il Tribunale di Trieste pronunciando sull'istanza cautelare avanzata da parte ricorrente così provvede:

- **dà atto** dell'insussistenza dei presupposti per l'applicazione della procedura accelerata alla frontiera;
- **dispone** la conversione del rito dall'art. 35-*ter* all'art. 35-*bis* d.lgs. n. 25/2008;
- **dichiara** che il provvedimento impugnato deve considerarsi automaticamente sospeso per effetto della proposizione del ricorso e per tutta la durata del processo;
- **dispone** l'acquisizione del presente decreto nel fascicolo principale.

Si comunichi.

Così deciso in Trieste, il 31/7/2026

Il Giudice

Dott. Andrea D'Alessio

Firmato Da: ANDREA D'ALESSIO Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello ATe Serial#: 6c70a1a81be88a0a33e573debdd061f1