R.G. 11120-1/2026

**TRIBUNALE DI FIRENZE**

***IV Civile - Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e di libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea***

Il Giudice dott. Umberto Castagnini,

visti gli atti della causa pendente tra:

[illegible] (C.F. [illegible]) con il patrocinio dell'avv. BORGHINI ANDREA

RICORRENTE

e

**MINISTERO DELL'INTERNO**

RESISTENTE

**DECRETO**

rilevato che l'istante, con ricorso depositato il 19 agosto 2026, ha formulato istanza di sospensione del provvedimento con cui è stata dichiarata inammissibile la domanda di protezione internazionale reiterata, adottato dalla Commissione territoriale di Firenze, Sezione di Perugia, in data 7 agosto 2026 e notificato il 14 agosto 2026;

rilevato che la Commissione Territoriale ha applicato la disciplina prevista dal Regolamento (UE) 2024/1348 tenendo conto della formalizzazione della domanda avvenuta in data 30.7.2026;

**Sulla questione di competenza**

premesso che dalla documentazione versata in atti emerge che il provvedimento impugnato è stato adottato dalla Commissione territoriale di Firenze, Sezione di Perugia, e che, ad una prima valutazione, la controversia parrebbe pertanto ricadere nella competenza territoriale della Sezione

Firmato Da: UMBERTO CASTAGNINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello A1B Serial#: 389008840d1f26f168f4f42b9f4f1630

specializzata del Tribunale di Perugia ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 13 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46 del 2017;

osservato, tuttavia, che il principio di *non-refoulement* conserva carattere inderogabile anche nell'ambito della disciplina delle successive domande reiterate e impone che sia assicurata la disponibilità di un rimedio giurisdizionale effettivo avverso l'allontanamento quando siano prospettate questioni concernenti il diritto del richiedente a permanere nel territorio dello Stato;

considerato che la tutela cautelare costituisce componente essenziale del principio di effettività della tutela giurisdizionale garantito dagli artt. 24 e 111 Cost., dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, nei rispettivi ambiti di applicazione, dagli artt. 6 e 13 CEDU, in quanto diretta a impedire che il tempo occorrente per la definizione delle questioni processuali determini la perdita irreversibile del bene della vita dedotto in giudizio o renda *inutiliter data* la successiva decisione di merito;

rilevato che, nel caso di specie, l'eventuale esecuzione dell'allontanamento prima della definizione della questione di competenza potrebbe produrre effetti difficilmente reversibili e compromettere l'esercizio effettivo del diritto di impugnazione, sicché la tutela interinale non può essere differita fino alla definitiva individuazione del giudice competente senza esporre il ricorrente al rischio che la garanzia giurisdizionale intervenga quando la lesione si sia ormai consumata;

ritenuto che, in assenza di una specifica disposizione relativa alla presente fattispecie, possa essere richiamato il principio espresso dalla giurisprudenza secondo cui, ai sensi dell'art. 669-quater c.p.c., il giudice davanti al quale pende la causa è competente a provvedere sull'istanza cautelare anche quando sia contestata la sua competenza sul merito, essendo la competenza cautelare in corso di causa correlata alla pendenza del giudizio e all'esigenza di assicurare una tutela immediata, salva ogni successiva determinazione sulla competenza per il merito (Trib. Sant'Angelo dei Lombardi, 26 febbraio 2004 *Giur. merito 2005, 829* e Trib. Udine, 25 maggio 2016, nonché si richiama l'obiter dictum di Cass. 9 aprile 1999, n. 3473, secondo cui, nel cautelare in corso di causa, la competenza è determinata dalla pendenza del giudizio in quanto tale);

ritenuto, pertanto, che la richiesta di autorizzazione a rimanere nel territorio dello Stato debba essere interpretata in modo conforme ai principi del ricorso effettivo e del non-refoulement, nel senso di consentire al giudice adito di adottare una misura strettamente interinale e conservativa, senza che tale decisione comporti alcuna anticipazione o consolidamento della competenza sul merito e restando impregiudicata ogni successiva determinazione al riguardo;

**Sulla disciplina applicabile *ratione temporis***

considerato che il ricorso prospetta una questione nuova e rilevante in ordine all'individuazione della disciplina applicabile *ratione temporis* alla domanda reiterata proposta dal ricorrente;

rilevato, in particolare, che il ricorrente deduce, sulla base della documentazione prodotta, di avere manifestato per la prima volta la volontà di presentare una nuova domanda di protezione internazionale in data 8 maggio 2026, mediante comunicazione PEC indirizzata alla Questura di Arezzo; di avere ribadito personalmente tale volontà il 1° giugno 2026 presso il medesimo ufficio, come risulterebbe dal verbale versato in atti; e di avere potuto procedere alla formale verbalizzazione della domanda soltanto il 30 luglio 2026, secondo la scansione temporale stabilita dall'autorità amministrativa;

osservato che vengono pertanto in considerazione due momenti distinti:

- la manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale, avvenuta l'8 maggio 2026;
- la formalizzazione della domanda, intervenuta il 30 luglio 2026, che -sulla base delle disposizioni transitorie previste dall'art. 17 DL 100/2026- coincide con la registrazione effettuata ai sensi dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2024/1348 presso le questure e gli uffici di polizia di frontiera competenti;

considerato che l'art. 79, par. 3, del Regolamento (UE) 2024/1348 stabilisce che il Regolamento si applica alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale relativa alle domande "formalizzate" a decorrere dal 12 giugno 2026

ritenuto che la soluzione della questione intertemporale richieda pertanto di distinguere due problemi logicamente autonomi:

- quale sia il momento preso in considerazione dall'art. 79, par. 3, quale criterio formale di individuazione della disciplina applicabile;
- se il ritardo dell'autorità nella formalizzazione possa determinare, a carico del richiedente, l'applicazione delle conseguenze sfavorevoli di una disciplina sopravvenuta che non avrebbe trovato applicazione qualora l'amministrazione avesse osservato i termini vigenti al momento della manifestazione della volontà;

**Le possibili interpretazioni dell'art. 79, par. 3**

osservato che l'espressione "formalizzazione" ("lodged" nella versione inglese; "introduites" nella versione francese) appare assumere un significato tecnico ben specifico nell'ambito del Regolamento e non risulta sovrapponibile alla mera manifestazione della volontà di chiedere protezione dovendo tener



Firmato Da: UMBERTO CARPANINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello ATE Serial#: 3a9008e4c0d10d100fe14200f27f630

conto della scansione procedimentale che distingue espressamente tra il momento in cui la domanda è fatta (*making of the application*; manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale, art. 26), quello in cui essa è registrata (*registration of the application*, art. 27) e quello in cui è formalizzata (*lodging of the application*, art. 28);

l'interpretazione letterale sembrerebbe quindi condurre ad applicare il Regolamento a tutte le domande formalizzate dal 12 giugno 2026, indipendentemente dal momento in cui il richiedente abbia manifestato la propria volontà e dalle ragioni per le quali la formalizzazione sia intervenuta successivamente;

tale soluzione, seppure più aderente alla lettera della legge, non appare però pienamente coerente con l'esigenza di evitare che l'accesso allo statuto protettivo e l'individuazione della disciplina applicabile dipendano dalla data fissata unilateralmente dall'autorità per la compilazione del modello di formalizzazione. Il considerando 27 del Regolamento (UE) 2024/1348 evidenzia, infatti, che la manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale costituisce il primo atto che attiva l'applicazione del sistema europeo comune di asilo e che il richiedente deve beneficiare dei diritti e delle garanzie previsti dalla normativa unionale fin da tale momento;

ritenuto, tuttavia, che l'opzione interpretativa di segno contrario, volta ad escludere l'applicazione della normativa sopravvenuta alle domande precedute da una manifestazione di volontà anteriore al 12 giugno 2026, incontri un ostacolo non trascurabile nel dato letterale dell'art. 79, par. 3, del Regolamento (UE) 2024/1348, il quale fa espresso riferimento alle domande "formalizzate" a decorrere da tale data, nel significato tecnico che la formalizzazione della domanda assume all'interno del sistema regolamentare, che non appare superabile dall'interprete;

rilevato, inoltre, che la disciplina introdotta dal Regolamento (UE) 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 dimostra, a titolo esemplificativo, la previsione dell'art. 55, par. 4, in materia di domande reiterate, che configura il colloquio personale quale regola generale, salvo specifiche eccezioni;

ritenuto, tuttavia, che il contrasto tra le due opzioni interpretative possa essere almeno in parte ricomposto mediante una lettura che, pur restando aderente al dato letterale dell'art. 79, par. 3, eviti che il criterio della formalizzazione produca effetti incompatibili con i principi generali del diritto dell'UE di effettività della tutela, certezza del diritto, tutela dell'affidamento e buona amministrazione;



Firmato Da: UMBERTO CASTAGNINI Emesso Da: CA DI Firma Qualificata per Modello A1a Serial#: 3a9000694d3d13c100184142c9014b30

osservato che una simile interpretazione non richiede né di disattendere il riferimento alle domande "formalizzate" contenuto nella disposizione unionale né di equiparare la manifestazione della volontà alla formalizzazione della domanda, ma si limita a verificare se il ritardo imputabile all'amministrazione possa essere utilmente opposto al richiedente per farne derivare conseguenze peggiorative sulla sua posizione giuridica;

ritenuto che tale soluzione consenta di preservare il criterio temporale individuato dal legislatore unionale, evitando al contempo che il mancato rispetto dei termini gravanti sull'autorità amministrativa si traduca, di per sé, nella perdita di garanzie che il richiedente avrebbe conservato in presenza di un tempestivo adempimento;

considerato che tale ricostruzione postula la distinzione tra il problema dell'individuazione della disciplina astrattamente applicabile alla procedura e quello, diverso, delle conseguenze che l'amministrazione possa far discendere dal proprio ritardo nei confronti del richiedente;

ritenuto che, secondo tale impostazione, la domanda formalizzata successivamente al 12 giugno 2026 possa rientrare, in linea di principio, nell'ambito applicativo del Regolamento (UE) 2024/1348, senza che ciò comporti necessariamente la possibilità di opporre al richiedente gli effetti pregiudizievoli derivanti esclusivamente dall'inosservanza, da parte dell'autorità, dei termini entro i quali la registrazione o la formalizzazione avrebbero dovuto essere completate.

osservato che, una volta manifestata la volontà di chiedere protezione e forniti gli elementi necessari per consentire all'amministrazione di darvi seguito, il richiedente non dispone ordinariamente di poteri idonei a imporre la data della successiva formalizzazione, a fronte di una calendarizzazione degli accessi agli uffici predisposta unilateralmente dall'Amministrazione;

considerato che attribuire carattere decisivo, anche sotto il profilo delle conseguenze sfavorevoli, alla data fissata dall'amministrazione significherebbe trasferire sul richiedente il rischio organizzativo e funzionale collegato alla gestione degli uffici competenti;

ritenuto che ciò potrebbe compromettere l'effettività dell'accesso alla procedura, poiché il tempestivo esercizio del diritto da parte dell'interessato non sarebbe sufficiente a evitare l'applicazione di una disciplina successiva e più gravosa, la quale dipenderebbe da un'attività che soltanto l'autorità era in condizione di compiere; allo stesso modo l'Amministrazione potrebbe avviare una procedura speciale quando -sulla base del precedente regime- tale potere risultava già consumato per decorso del termine;



Firmato Da: UMBERTO CASTAGNINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per modello A1e Serial#: 3a9b0b84d0d1f26100184142b3f4f1b3d

considerato che il principio di tutela dell'affidamento impone quantomeno di verificare se una situazione giuridica tempestivamente attivata sotto il vigore di un determinato regime possa essere aggravata per effetto di una condotta dell'autorità successiva e non controllabile dall'interessato;

osservato che il richiedente il quale abbia manifestato la volontà di chiedere protezione anteriormente al 12 giugno 2026 poteva ragionevolmente confidare, quanto meno, che l'autorità procedesse alla registrazione e alla formalizzazione entro i termini allora prescritti (art. 26, comma 2-bis d.lgs 25/2008 il quale individua il termine di 3 giorni, prorogabili a 10 giorni in caso di arrivi consistenti e ravvicinati) e che l'eventuale inosservanza di tali termini non si traducesse nell'applicazione di conseguenze processuali e sostanziali più sfavorevoli;

rilevato che l'affidamento qui prospettato non si fonda sulla mera aspettativa al mantenimento della disciplina anteriore, ma sulla combinazione di due elementi qualificanti:

- l'avvenuta attivazione del procedimento mediante una manifestazione della volontà prima dell'entrata in applicazione del nuovo regime;
- l'esistenza, al momento di tale manifestazione, di termini normativamente stabiliti per il completamento degli adempimenti amministrativi (massimo 10 giorni);
- la violazione da parte dell'Amministrazione di tali termini;

considerato che la neutralizzazione degli effetti sfavorevoli del ritardo non elimina il criterio certo della data di formalizzazione, ma impedisce che esso operi in modo irragionevolmente differenziato nei soli casi in cui sia dimostrato che l'interessato aveva tempestivamente compiuto quanto da lui esigibile e che il differimento sia imputabile esclusivamente all'autorità;

ritenuto che costituisca espressione di un principio generale di coerenza dell'ordinamento quello secondo cui l'autorità non può trarre beneficio dalla propria inosservanza di un obbligo, né farne derivare conseguenze sfavorevoli a carico del soggetto che abbia tempestivamente esercitato il proprio diritto;

considerato che, nel caso in esame, il paradosso applicativo consiste precisamente nel fatto che la violazione del termine gravante sull'autorità sarebbe assunta quale presupposto per l'applicazione di una disciplina maggiormente restrittiva nei confronti del richiedente;

osservato che, se l'amministrazione avesse formalizzato la domanda entro i termini decorrenti dalla manifestazione della volontà dell'8 maggio 2026, la domanda sarebbe stata formalizzata anteriormente al 12 giugno 2026 e sarebbe rimasta soggetta alla disciplina previgente;

rilevato che l'applicazione del regime sopravvenuto avrebbe dunque quale presupposto fattuale determinante non una scelta o un comportamento del richiedente, ma proprio il mancato tempestivo adempimento dell'autorità;

**Il fattore tempo nelle procedure speciali e nelle domande reiterate**

osservato che, nella materia della protezione internazionale, il fattore temporale non costituisce un elemento meramente ordinatorio o esterno alla conformazione della procedura, ma concorre a definire la legittimità dell'accesso ai regimi speciali e la giustificazione delle connesse limitazioni delle garanzie;

considerato che le procedure accelerate e le procedure relative alle domande reiterate realizzano un bilanciamento tra, da un lato, l'interesse alla rapida definizione di determinate categorie di domande e, dall'altro, la riduzione o modulazione di alcune garanzie procedimentali e processuali;

ritenuto che la particolare compressione delle garanzie trovi giustificazione soltanto se l'intera procedura conserva effettivamente il carattere di specialità e celerità previsto dalla legge, non potendo l'amministrazione cumulare il vantaggio derivante dalle limitazioni proprie della procedura speciale con la libertà di superarne le scansioni temporali;

osservato che proprio tale correlazione tra corretto svolgimento della procedura accelerata e legittimità delle relative deroghe è stata valorizzata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 11399 del 2024, secondo cui la deroga al principio generale della sospensione automatica opera soltanto quando sia stata applicata una corretta procedura accelerata, mentre il mancato rispetto delle sue articolazioni procedimentali determina il ripristino della procedura ordinaria e la riespansione delle relative garanzie;

considerato tuttavia che la pronuncia delle Sezioni Unite si riferisce alla disciplina previgente e a una specifica ipotesi di procedura accelerata, sicché il relativo principio non sembra potersi automaticamente trasporre nel nuovo Regolamento senza considerare le disposizioni che disciplinano espressamente le conseguenze del superamento dei termini (art. 35, par 1 Regolamento (UE) 2024/1348, secondo cui "*La domanda non è considerata ammissibile unicamente sulla base del fatto che non è stata adottata alcuna decisione sull'ammissibilità entro i termini di cui al presente paragrafo e al paragrafo 2*" );

ritenuto, tuttavia, che tale disposizione non appaia, ad una prima valutazione, risolutiva della diversa questione qui dedotta, poiché altro è stabilire se il superamento del termine dell'esame preliminare determini automaticamente l'ammissibilità della domanda, altro è stabilire se un ritardo anteriore nella registrazione o nella formalizzazione possa modificare, a danno del richiedente, la disciplina intertemporale applicabile e il regime del diritto a permanere;

**Le condizioni della neutralizzazione degli effetti sfavorevoli**



Firmato Da: UMBERTO GAGLIARDINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello A1e Serial#: 3d9000844d3d130c100184f2c0021f0c3

ritenuto che la soluzione prospettata non possa operare in modo generalizzato per ogni domanda manifestata prima del 12 giugno 2026 e formalizzata successivamente, ma richieda l'accertamento di precise condizioni, al fine di non svuotare il criterio intertemporale stabilito dall'art. 79, par. 3;

considerato che occorre, in particolare, verificare:

- che anteriormente al 12 giugno 2026 sia stata manifestata la volontà di chiedere protezione internazionale;
- che tale manifestazione sia stata rivolta a un'autorità competente a riceverla o comunque tenuta a trasmetterla senza ritardo all'autorità competente;
- che il richiedente abbia fornito la collaborazione da lui ragionevolmente esigibile e non abbia determinato o concorso a determinare il differimento della formalizzazione;
- che, prima del 12 giugno 2026, fosse già decorso il termine previsto dalla disciplina allora applicabile per procedere alla registrazione o alla formalizzazione, tenendo conto delle eventuali proroghe consentite e dei relativi presupposti (e quindi, in linea generale, con riferimento alle manifestazioni di volontà anteriori al 1° giugno 2026);
- che dall'applicazione del regime sopravvenuto derivi una conseguenza concretamente sfavorevole per la posizione del richiedente, con particolare riferimento al diritto di permanenza, all'effetto sospensivo dell'impugnazione, ai termini o ad altre garanzie procedimentali e processuali;

**L'applicazione alla fattispecie concreta**

rilevato che, nel caso di specie, la prima manifestazione documentata della volontà risale al 8 maggio 2026;

considerato che, anche assumendo in via prudenziale il termine massimo previsto dalla disciplina previgente per la formalizzazione (10 giorni) il termine per gli adempimenti iniziali appariva già decorso al 12 giugno 2026, rispetto alla manifestazione dell'8 maggio 2026;

considerato che, una volta esclusa la possibilità di opporre al richiedente gli effetti pregiudizievoli derivanti esclusivamente dal ritardo amministrativo nella registrazione/formalizzazione, occorre verificare quale sarebbe stato il regime procedimentale della domanda qualora l'Amministrazione avesse provveduto entro i termini prescritti dalla disciplina vigente al momento della manifestazione della volontà;

rilevato che, secondo la disciplina previgente, l'esame preliminare della domanda reiterata priva di nuovi elementi o nuove risultanze era assoggettato alla procedura accelerata di cui all'art. 28-bis, comma 1, lettera a), d.lgs. n.



Firmato Da: UMBERTO CASTAGNINI Emesso Da: CA DI Firma Qualificata per Modello A1 Serial#: 3d9000e4000d1bc100184120d7d1b5d

25/2008, con decisione entro cinque giorni mentre la decisione impugnata è stata adottata soltanto il 7 agosto 2026;

considerato che, secondo il principio affermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con sentenza n. 11399 del 2024, la deroga all'effetto sospensivo automatico dell'impugnazione presuppone il corretto e tempestivo svolgimento della procedura accelerata, non potendo le conseguenze processuali proprie del regime speciale essere mantenute qualora non ne siano state rispettate le relative scansioni procedimentali;

ritenuto che, qualora l'Amministrazione avesse osservato i termini applicabili al momento della manifestazione della volontà, la procedura accelerata avrebbe perso il carattere di specialità e celerità che ne giustifica le deroghe al regime ordinario e non avrebbe potuto, in particolare, essere opposta al richiedente la deroga all'effetto sospensivo automatico prevista per le procedure speciali;

ritenuto, conclusivamente, che, pur restando ferma l'applicabilità *ratione temporis* del Regolamento (UE) 2024/1348 alla domanda formalizzata il 30 luglio 2026, non possa essere opposta al ricorrente, ai fini del diritto di permanenza, la conseguenza sfavorevole derivante dalla qualificazione speciale della procedura, essendo tale conseguenza causalmente riconducibile al ritardo dell'autorità nella formalizzazione della domanda;

ritenuto, pertanto, che debba essere riconosciuto al ricorrente, quanto al diritto di permanenza durante il giudizio, il trattamento processuale che gli sarebbe spettato in assenza del ritardo amministrativo e che, conseguentemente, debba essere sospesa l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato

**P.Q.M.**

in accoglimento dell'istanza, **sospende** il provvedimento impugnato.

Si comunichi.

Firenze, 24 agosto 2026

Il Giudice

dott. Umberto Castagnini

Firmato Da: UMBERTO CASTAGNINI Emesso Da: CA di Firma Qualificata per Modello A1e Serial#: 3a9b0b84c0b13b100fe1420a2f1f50