



TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO

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

Il giudice, dott. Pietro Caccialanza

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento proposto con **ricorso ex art. 700 c.p.c.** depositato in data 5 aprile 2022 da

rappresentato e difeso dall'avv. Anna Moretti, presso il cui studio in
Milano, piazza Sant'Agostino n. 24, è elettivamente domiciliato

RICORRENTE

contro

MINISTERO DELL'INTERNO (C.F. 97149560589), in persona del Ministro pro tempore,
rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano, presso i cui uffici in
Milano, via Freguglia n. 1, è elettivamente domiciliato

RESISTENTE

con l'intervento del **PUBBLICO MINISTERO**

IN FATTO

Con ricorso d'urgenza depositato in data **5 aprile 2022** la difesa di _____, cittadino pakistano già titolare di permesso di soggiorno per casi speciali, successivamente scaduto, ha domandato al Tribunale di Milano un provvedimento consistente nell' "*ordinare alla Questura di Milano di ricevere la domanda del ricorrente volta al rinnovo del permesso di soggiorno casi speciali, oggi protezione speciale, ex art. 19 comma 1 e 1.1 T.U. Immigrazione e trasmettere alla competente Commissione la domanda*".

Con decreto del **22 aprile 2022** il giudice designato ha fissato per la comparizione delle parti l'udienza del 7 giugno 2022.

Con memoria dell' **11 maggio 2022** si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, domandando una pronuncia di inammissibilità o comunque di rigetto del ricorso.

All'udienza del **7 giugno 2022** il ricorrente ha reso dichiarazioni sia sulle ragioni della sua fuga dal Pakistan, sia sulle sue condizioni sociali, abitative e lavorative in Italia, la difesa ha insistito nel ricorso e il giudice ha riservato la decisione.

IN DIRITTO

Nel ricorso la difesa, premesso che il ricorrente si trova in Italia dal 2015, ha già ottenuto dalla Commissione Territoriale di Milano, il 4 giugno 2018, il riconoscimento del diritto ad un permesso di soggiorno di carattere umanitario ed è stato conseguentemente titolare di permesso di soggiorno per “*casi speciali*” n. _____ rilasciato dalla Questura di Milano il 14 dicembre 2018 e scaduto il 13 dicembre 2020, lamenta che la Questura ha risposto negativamente alle sue richieste di rinnovo di tale permesso, avendo affermato in tre mail del 10 maggio 2021, del 16 giugno 2021 e dell' 1 marzo 2022 che “*per il rinnovo di un permesso di soggiorno per motivi umanitari è indispensabile il passaporto del Paese di cui il richiedente è cittadino*”.

Come si dirà tra breve, la difesa ritiene che, trattandosi di richiedente asilo, il passaporto non sia necessario ai fini della richiesta di rinnovo del permesso in questione, come espressamente stabilito dall'art. 9 comma 6 DPR 31 agosto 1999, n. 394, e comunque sottolinea che il ricorrente non può domandarlo ai competenti uffici del Pakistan, stanti i rischi cui andrebbe incontro in caso di rimpatrio. Quanto al periculum in mora, la difesa considera che a seguito dell'illegittimo rifiuto della Questura di ricevere la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno, il ricorrente, che attualmente non possiede alcun titolo per rimanere in Italia, rischia di essere espulso dal territorio nazionale e di rimanere conseguentemente vittima del governo pakistano.

Nella propria memoria, il Ministero dell'Interno domanda una pronuncia di inammissibilità del ricorso “*in quanto non emergono elementi idonei a denotare la possibilità di un danno imminente e irreparabile*” e comunque, riportandosi ad una nota dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Milano del 29 aprile 2022, ne chiede il rigetto, richiamando il disposto dell'art. 9 comma 3 lett. a) DPR 394/1999 (a mente del quale con la richiesta di permesso di soggiorno deve essere esibito, tra l'altro, “*il passaporto o altro documento equipollente*”) e rilevando l'inapplicabilità dell'art. 9 comma 6 DPR 394/1999 (secondo cui “*la documentazione di cui al comma 3 non è necessaria per i richiedenti asilo*”), che costituisce norma eccezionale non suscettibile di interpretazione analogica.

Occorre per prima cosa ripercorrere la situazione dello straniero nel nostro Paese.

_____, cittadino pakistano proveniente dalla provincia del Belucistan, aveva lasciato il Paese nel 2012 e dopo essersi recato in Svizzera, era giunto in Italia nel 2015 e aveva qui formalizzato istanza di protezione internazionale.

L' 1 giugno 2018, sentito dalla Commissione Territoriale di Milano, aveva dichiarato:

- di essere fuggito dal Pakistan per ragioni politiche, in quanto aveva svolto attività politica lavorando con il *Baluchi Rights Council*, impegnandosi a favore di persone scomparse per mano dei servizi segreti pakistani, organizzando comizi e manifestazioni davanti al *Press Club* di Karachi e distribuendo tra giornalisti e attivisti la lista di persone scomparse; aveva anche perso il suocero e lo zio della moglie, entrambi uccisi dai servizi segreti pakistani, e temeva, in caso di rientro in patria, di essere a sua volta ucciso dai servizi segreti;

- di avere attraversato Iran, Turchia e Grecia e di essersi portato in Svizzera, dove aveva formalizzato una domanda di protezione internazionale che tuttavia era stata respinta “*avendo il governo pakistano deciso per l’amnistia di tutti gli oppositori politici*”, notizia alla quale tuttavia non aveva mai creduto.

A sostegno delle sue dichiarazioni, il richiedente aveva mostrato alla Commissione territoriale la tessera del partito, una lettera del Presidente del Baloch Republican Party Muhammad Mansoor del 24 giugno 2015 (nella quale egli era indicato come “*attivista politico e dei diritti umani del Baloch e membro del partito*”) e alcune fotografie che lo mostravano durante manifestazioni in Svizzera, anche davanti alla sede dell’ONU di Ginevra.

Con decreto del 4 giugno 2018 la Commissione Territoriale:

- aveva deciso di non accogliere la domanda di protezione internazionale per insussistenza dei requisiti, sia con riferimento allo status di rifugiato – in quanto le dichiarazioni del richiedente apparivano credibili circa la cittadinanza, la provenienza e l’appartenenza etnica, ma “*non credibili riguardo l’attività politica svolta, descritta in modo scarno e sommario non solo a livello generale, ma anche in merito agli aspetti più concreti e vicini al vissuto del richiedente (le manifestazioni, la loro finalità e l’organizzazione dei comizi nel Paese di origine e in Svizzera)*” – sia con riferimento alla protezione sussidiaria, ritenendo non esistente una situazione di conflitto armato o violenza indiscriminata nel distretto di Lasbela della provincia del Belucistan, dal quale egli proveniva;
- aveva ravvisato i presupposti per la trasmissione degli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno ex art. 5 T.U. Immigrazione, ritenendo che “*dalla valutazione comparativa effettuata fra la situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al Paese di origine ed il livello di integrazione sociale sino ad oggi raggiunto sul territorio nazionale sussistano gravi motivi di carattere umanitario, alla luce dell’instabilità nella regione di provenienza – che pur non trovandosi nella situazione che coinvolge l’area del Balochistan al confine con l’Afghanistan è soggetta ad instabilità* (<https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/PakistanSecuritySituation2017.pdf> p. 66) – e del percorso intrapreso in Italia”.

Entrato in vigore il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, la Commissione aveva nuovamente convocato il ricorrente per l’ 1 dicembre 2018; ivi egli aveva precisato che il *Baluchi Rights Council* era una ONG non collegata direttamente con un partito, ma impegnata nella difesa dell’identità e dei diritti del popolo del Balucistan, e che vi si era unito sin dal 2006, dopo che era stato ucciso il capo politico baluchi, Nawab Akbar Bugti; aveva aggiunto, inoltre, che mentre era ancora in Pakistan, in più occasioni uomini dei servizi segreti avevano fatto irruzione nella sua abitazione, ma non l’avevano mai trovato perché ogni notte dormiva in un posto diverso.

Quanto alla propria condizione familiare, all’udienza del 7 giugno 2022 il ricorrente ha dichiarato di non avere alcun parente in Italia e di avere ancora in Pakistan la moglie e i tre figli (tutti a Hub), il padre, il fratello e la sorella sposata (abitanti a Mand, vicino al confine con l’Iran).

Quanto alla propria situazione abitativa e lavorativa in Italia, alla stessa udienza il ricorrente ha dichiarato:

- di avere la residenza a Milano, (come da carta d’identità e documenti anagrafici), ma di abitare da circa un anno a Milano insieme a nove persone del Bangladesh e di versare la somma mensile di 130,00 euro a titolo di occupazione dell’alloggio;

► di avere lavorato sino a “*circa sei mesi fa*”, in regola, con contratti trimestrali ¹, ma di non essere stato più riassunto a causa di un infortunio sul lavoro (“*era caduto un bancale e mi ha rotto il polso destro*”);

► di avere conseguito per quattro mesi, da gennaio ad aprile 2022, l’indennità di disoccupazione, per circa 800,00 euro al mese.

Come è noto, la richiesta del permesso di soggiorno è disciplinata in generale dall’art. 9 DPR 31 agosto 1999 n. 394.

Al comma 3 dell’art. 9 è stabilito che lo straniero, nel presentare la richiesta, deve esibire:

- a) *il passaporto o altro documento equipollente da cui risultino la nazionalità, la data anche solo con l’indicazione dell’anno e il luogo di nascita degli interessati, nonché il visto di ingresso, quando prescritto;*
- b) *la documentazione attestante la disponibilità dei mezzi per il ritorno nel Paese di provenienza, nei casi di soggiorno diversi da quelli per motivi di famiglia e di lavoro.*

Al comma 4 dell’art. 9 è poi stabilito che l’ufficio (il Questore della provincia nella quale lo straniero intende soggiornare o lo Sportello Unico in caso di ricongiungimento familiare e in caso di ingresso per lavoro subordinato) può richiedere, quando occorre verificare la sussistenza delle condizioni previste dal testo unico, l’esibizione della documentazione o di altri elementi occorrenti per comprovare:

- a) *l’esigenza del soggiorno, per il tempo richiesto;*
- b) *la disponibilità dei mezzi di sussistenza sufficienti commisurati ai motivi e alla durata del soggiorno, in relazione alle direttive di cui all’articolo 4, comma 3, del testo unico, rapportata al numero delle persone a carico;*
- c) *la disponibilità di altre risorse o dell’alloggio, nei casi in cui tale documentazione sia richiesta dal testo unico o dal presente regolamento.*

A tali disposizioni deroga il comma 6 dell’art. 9, a mente del quale “*la documentazione di cui ai commi 3 e 4 non è necessaria per i richiedenti asilo e per gli stranieri ammessi al soggiorno per i motivi di cui agli articoli 18 e 20 del testo unico [motivi di protezione sociale; rilevanti esigenze umanitarie in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità] e all’articolo 11, comma 1, lettera c) [acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide]*”.

L’assunto della difesa, secondo cui la deroga di cui al comma 6 dell’art. 9 riguarderebbe anche l’esibizione del passaporto, non può essere condiviso, dal momento che sia per ragioni letterali (la deroga riguarda solo la “*documentazione*” di cui ai commi 3 e 4), sia per ragioni sistematiche, l’esonero dall’esibizione della documentazione non può riguardare il passaporto, che il comma 3 tiene ben distinto dal resto della documentazione prescritta e compiutamente indicata, necessaria in generale ma non dovuta nelle particolari richieste di permesso di soggiorno enunciate nella norma.

¹ Sono state allegate agli atti Certificazioni Uniche rilasciate dalla società La Maison s.r.l. di Milano per il 2017 per euro 700,00 lordi e per il 2018 per euro 7.701,00 lordi, nonché Certificazioni Uniche rilasciate dalla ditta Super Clean Service di Giussano (MB) per il 2019 per euro 661,84 e per il 2020 per euro 157,13.

Assodato, così, che al momento della richiesta del permesso di soggiorno deve essere esibito il passaporto, è utile ricordare che tale esibizione costituisce un presupposto di ammissibilità della richiesta, e come ha rilevato la Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo nella circolare del 19 luglio 2021, avente ad oggetto le modifiche normative introdotte dalla legge 173/2020 rispetto alla tematica della protezione internazionale, *“il concetto di ammissibilità è ontologicamente e giuridicamente diverso da quello di fondatezza, in quanto affinché una domanda sia ammissibile, essa deve risultare corredata degli elementi che, secondo il richiedente, sostengano il proprio diritto; pertanto, qualora tali elementi siano indicati e presenti, l’istanza dovrà essere ritenuta ammissibile e sottoposta alla valutazione del competente collegio territoriale”*.

Si tratta allora di stabilire quale altro documento possa essere considerato equipollente al passaporto, secondo quanto previsto dal comma 3 dell’art. 9 DPR 394/1999. L’individuazione dei documenti equipollenti al passaporto implica, come stabilito da tale disposizione, che si tratti di documenti *“da cui risultino la nazionalità, la data anche solo con l’indicazione dell’anno e il luogo di nascita degli interessati”*.

La Questura di Milano, ripetutamente sondata dal ricorrente attraverso mail inviate dall’associazione NAGA e dal difensore, ha categoricamente risposto con le citate mail del 10 maggio 2021, del 16 giugno 2021 e dell’ 1 marzo 2022 che *“per il rinnovo di un permesso di soggiorno per motivi umanitari è indispensabile il passaporto del Paese di cui il richiedente è cittadino”*.

Afferma la difesa, al contrario, che la possibilità di sostituire il passaporto con un documento equipollente è soddisfatta, nella specie, dal fatto che il ricorrente è già stato identificato in occasione della prima domanda di protezione internazionale, ha ottenuto dalla Questura il permesso di soggiorno per *“casi speciali”* n. I rilasciato il 14 dicembre 2018 e scaduto il 13 dicembre 2020 e ha altresì ottenuto la carta d’identità n. C , rilasciata l’ 11 aprile 2019 con scadenza al 5 ottobre 2029.

Per i titolari dello status di rifugiato (ai quali l’art. 23 comma 1 D. Lgs. 251/2007 consente di ottenere un permesso di soggiorno per asilo, con validità quinquennale e rinnovabile) costituisce documento equipollente al passaporto il documento di viaggio stabilito dall’art. 24 comma 1 D. Lgs. 251/2007, rilasciato dalla Questura competente territorialmente e anch’esso di validità quinquennale e rinnovabile.

Per i titolari di protezione sussidiaria (ai quali l’art. 23 comma 2 D. Lgs. 251/2007 consente di ottenere uno specifico permesso di soggiorno con validità quinquennale e rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento di tale forma di protezione) costituisce documento equipollente al passaporto il titolo di viaggio per stranieri stabilito dall’art. 24 comma 2 D. Lgs. 251/2007, rilasciato dalla Questura competente territorialmente *“quando sussistono fondate ragioni che non consentono al titolare dello status di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza”*.

Quanto ai titolari di permesso di soggiorno diverso da quelli di rifugiato e della protezione sussidiaria, non esiste una norma specifica, ma si deve fare riferimento a due circolari ministeriali:

- la circolare del Ministero degli Affari Esteri n. 48 del 31 ottobre 1961, che stabilisce che *“agli stranieri che non abbiano la qualifica di rifugiati politici e che per ragioni varie non possono*

ottenere il passaporto dalle autorità del loro Paese verrà rilasciato un nuovo documento, denominato <Titolo di viaggio per stranieri>;

- la circolare del ministero dell'Interno n. 300 del 24 febbraio 2003, che stabilisce che lo stesso documento già indicato dalla circolare appena riportata sia rilasciato a coloro che richiedono il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5, comma 6, D. Lgs. 186/1998, stante la *“particolare situazione soggettiva connessa, sulla base di elementi valutati dalla Commissione, ad una concreta esposizione a rischi per l'incolumità personale o per l'esercizio dei diritti fondamentali della persona”*.

Tenuto conto del tenore di queste circolari, in alcuni commenti operativi ² si è detto che *“onde evitare la lesione dei diritti individuali della persona, il titolo di viaggio [in questione] dovrebbe essere riconosciuto tutte le volte in cui il soggetto interessato si trovi nell'impossibilità di ottenere il passaporto, ricomprendendo il caso in cui la persona potrebbe essere esposta a rischi e che per questi motivi non voglia procedere, [e il caso in cui] l'impossibilità ad ottenere il passaporto possa essere causata da situazioni oggettive come, ad esempio, l'impossibilità derivante dal fatto che esistono Paesi non diplomaticamente rappresentati in Italia o consolati che – seppur presenti – non sono autorizzati all'emissione del passaporto”*.

Nella mail del 16 giugno 2021 la Questura di Milano ha confermato di avere, in talune occasioni, rilasciato siffatto titolo di viaggio provvisorio, *“per permettere alla persona di tornare in patria per fare il passaporto”*, ma ha ritenuto di non dover ricorrere nella specie a tale strumento, sia perché *“a Milano c'è il Consolato pakistano che regolarmente rilascia i passaporti ai propri cittadini senza alcun problema”*, sia perché *“il passaporto potrebbe servire anche per un'eventuale conversione del permesso da motivi umanitari a lavoro dipendente/autonomo, permesso sicuramente più vantaggioso per il titolare in quanto non vincolato al rilascio del Nulla Osta da parte della Commissione in fase di rinnovo”*.

Va tuttavia rilevato che nella specie il ricorrente afferma di voler soltanto presentare una domanda di rinnovo del permesso di soggiorno per casi speciali che già aveva ottenuto (e non già una domanda di conversione del titolo in permesso di soggiorno per motivi di lavoro), sì che l'assunto della Questura di non ritenere necessario il rilascio del titolo di viaggio in questione non appare coerente con il tipo di richiesta avanzata nel caso in esame.

Per altro verso, nel caso in esame risulta ipotizzabile una situazione di particolare esposizione a rischio, ove il ricorrente dovesse chiedere il passaporto alle Autorità del proprio Paese.

Si è già detto che nel provvedimento del 4 giugno 2018 la Commissione Territoriale, nel ritenere la sussistenza dei presupposti per il rilascio di un permesso di soggiorno ex art. 5 comma 6 D. Lgs. 286/1998, aveva comunque valutato un presupposto oggettivo, quale la *“instabilità nella regione di provenienza”*. Va aggiunto che il discrimine ritenuto dalla Commissione Territoriale (l'esservi nella zona del Balucistan da cui il ricorrente proviene, vicina a Karachi, una situazione di instabilità non assimilabile alla ben più grave situazione in atto nella zona del Balucistan sita al confine con l'Afghanistan) non è così netto e di facile e costante individuazione, alla stregua delle fonti che riferiscono del conflitto in atto nel Balucistan tra i nazionalisti e il governo e delle persecuzioni che i gruppi nazionalisti delle province del Balucistan e del Sindh subiscono. Il documento di Human Rights Watch intitolato *“World report 2016 Pakistan”*, reperibile al sito https://www.ecoi.net/local_link/318383/443563_en.html, riferisce, per esempio, che *“nel 2015 le forze di sicurezza hanno continuato a compiere uccisioni illegali e hanno fatto forzatamente sparire persone*

² <https://www.intersos.org/wp-content/uploads/2021/04/Scheda-Principali-Documenti-Equipollenti-al-Passaporto.pdf>

sospettate di essere militanti del Baloch e attivisti di opposizione. Nel mese di gennaio, nel distretto di Khuzdar, sono stati trovati i cadaveri di 13 soggetti di etnia Baloch, in avanzato stato di decomposizione. I nazionalisti Baloch e altri gruppi militanti hanno anche proseguito gli attacchi contro civili non-Baloch. In aprile, persone sospette di essere militanti Baloch hanno sparato a venti operai nell'area di Turbat's Gogdan. In maggio, trentacinque persone erano state costrette a scendere da un autobus e rapite da membri di un gruppo militante nazionalista Baloch, denominato <United Baloch Army>; ventitrè di esse erano state uccise”.

E' pur vero che nell'immensa area del Belucistan (la più grande provincia del Pakistan, del quale costituisce circa il 48% della superficie totale) i distretti indicati nella fonte appena citata si trovano a grande distanza dalla città di Hub, dalla quale il ricorrente proviene (Khuzdar è a più di 360 km a nord di Hub e Turbat's Gogdan addirittura 650 km a ovest di Hub); purtuttavia, per il tipo di richiesta che il ricorrente intende svolgere e per la complessità della situazione dedotta, ricondotta ai “*casi speciali*” ma intrisa di tematiche che attengono alla difficile condizione della provincia del Balocistan, è condivisibile l'osservazione secondo cui costringere il ricorrente a richiedere presso l'Ambasciata o il Consolato del Pakistan il passaporto, o comunque munirlo di titolo di viaggio per ottenerlo in patria significherebbe esporlo a rischi inutili e gravi, stante il ben diverso giudizio che, rispetto a quanto ritenuto dalla Commissione Territoriale, ivi potrebbe essere svolto rispetto alla sua condizione di oppositore politico nel Paese.

In questa situazione, sussistendo un evidente periculum in mora dato nell'attualità dalla mancanza di permesso di soggiorno in capo al richiedente e dal rischio che egli possa essere espulso, poiché si tratta di una domanda di rinnovo del permesso di soggiorno per casi speciali già ottenuto, può ritenersi documento equipollente quello costituito dal permesso di soggiorno per richiesta asilo, già rilasciato dalla Questura al ricorrente nelle more della domanda di protezione internazionale conclusasi con il provvedimento della Commissione Territoriale di Milano del 4 giugno 2018.

Come espressamente stabilito dall'art. 4 I comma D. Lgs. 142/2015, infatti, il permesso di soggiorno per richiesta asilo “*costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445*”; tale disposizione definisce come “Documento di Riconoscimento” ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare.

La presenza certa di tale documento negli archivi della Questura consente di superare il dato, risultante dagli atti, secondo cui in data 15 maggio 2020 _____ aveva presentato alla Questura Centrale di Milano una denuncia di smarrimento del permesso di soggiorno e della carta d'identità a lui rilasciati.

In definitiva, il ricorso può essere accolto, dovendosi ritenere che, ai fini dell'ammissibilità della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno che il ricorrente intende avanzare, il permesso di soggiorno per richiesta asilo rilasciato dalla Questura al ricorrente nelle more della domanda di protezione internazionale conclusasi con il provvedimento della Commissione Territoriale di Milano del 4 giugno 2018 costituisca documento equipollente al passaporto.

La novità della questione e la sua complessità impongono la compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P. Q. M.

visto l'art. 700 c.p.c.

dispone che la Questura di Milano proceda all'iscrizione della domanda di

volta al rinnovo del permesso di soggiorno per "casi speciali" ex art. 19 comma 1 e 1.1 D. Lgs. 286/1998 e trasmetta la stessa alla Commissione Territoriale per il parere.

Visto l'art. 669 octies c.p.c., fissa termine di giorni sessanta dalla comunicazione del presente provvedimento per l'inizio del giudizio di merito.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

Milano, 7 giugno 2022

Il giudice dott. Pietro Caccialanza