



TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO
DODICESIMA - PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Il Tribunale, in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Pietro Caccialanza	Presidente
dott. Olindo Canali	Giudice
dott. Martina Flamini	Giudice Relatore

ha pronunciato il seguente

decreto

nel procedimento camerale ex artt. 35 bis D.Lvo 25/2008 e 737 ss. c.p.c. iscritto al n.46543/2018 R.G. e promosso

da

), CUI 0 i nato a , Pakistan, il 01.01.1966, elettivamente domiciliato in Varese, Via Robbioni n 39, presso lo studio dell'avv. Mario Lotti che lo rappresenta e difende per delega in atti

ricorrente

contro

MINISTERO DELL'INTERNO - COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE PRESSO LA PREFETTURA U.T.G. DI MILANO

convenuto

con l'intervento obbligatorio del

PUBBLICO MINISTERO

Oggetto: ricorso ex artt. 35 D.Lvo 25/2008 per il riconoscimento della protezione internazionale avverso il provvedimento emesso dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Milano in data 18-24.07.2018 e notificato al ricorrente dalla Questura di Varese il 4.09.2018

IN FATTO E IN DIRITTO

Con ricorso ex artt. 35 D.Lvo 25/2008 depositato il 04.10.2018, notificato unitamente al decreto presidenziale di designazione del giudice al Ministero dell'Interno (presso la competente Commissione territoriale) e comunicato al Pubblico Ministero in sede, il Sig. _____, ha adito il Tribunale di Milano - Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e



libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea - proponendo opposizione avverso il provvedimento di diniego della domanda di protezione internazionale emesso dalla competente commissione territoriale il 24.07.2018 e notificato il 4.09.2018.

Risulta dunque rispettato il termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento di rigetto applicabile al caso concreto e previsto a pena di inammissibilità dell'opposizione dal comma 2 dell'art. 35 *bis* D.Lvo 25/2008.

L'amministrazione statale convenuta ha depositato una comparsa di costituzione con la quale ha contestato i motivi di impugnazione chiedendo il rigetto della stessa. La commissione territoriale ha messo a disposizione la documentazione utilizzata nella fase amministrativa (art. 35 *bis* commi 7 e 8) e, nel termine previsto dal comma 12 dell'art. 35 *bis*, la difesa ricorrente ha provveduto a depositare la nota difensiva/integrativa autorizzata.

Il Pubblico Ministero non ha presentato osservazioni né conclusioni.

Con provvedimento del 15.01.2019 in ossequio al principio di diritto enunciato dalla Corte di Cassazione con sentenza n. 17717/2018 è stata fissata udienza ex art. 35 *bis* comma 11, con espressa indicazione della necessità di ripetere l'audizione, per l'udienza del 08.05.2019 (successivamente differita al 14.05.2019).

Nel corso di tale udienza il ricorrente, grazie alla presenza di un interprete volontario, ha reso le dichiarazioni raccolte a verbale.

Successivamente la causa è stata rinviata al 1.7.2019 e poi al 28.10.2019, su espressa e motivata richiesta del difensore, per integrazione documentale attestante lo stato di salute del ricorrente.

Indi la difesa, depositata documentazione integrativa, ha concluso come da ricorso, richiamando anche le argomentazioni svolte nella memoria depositata il 15.1.2019, ed ha chiesto la liquidazione delle spese di lite.

Il procedimento è stato poi rimesso al Collegio per decisione, intervenuta all'esito della camera di consiglio del 28 ottobre 2020.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Il ricorso è parzialmente fondato e può trovare accoglimento per i motivi che seguono.

Va premesso che la presente opposizione non si atteggia come un'impugnazione tecnicamente intesa, poiché l'autorità giudiziaria adita a seguito del diniego della domanda di riconoscimento di protezione internazionale non è vincolata ai motivi di opposizione ed è chiamata a un completo riesame nel merito della domanda, inizialmente inoltrata in sede amministrativa.

L'opposizione verte sul diritto del ricorrente di vedersi riconoscere lo status di rifugiato, in subordine la protezione sussidiaria a norma del D.L.vo n. 251 del 19/11/2007, ovvero in via ancora subordinata il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie ex art. 5 co. 6 T.U.I o per casi speciali o ex art 10 comma 3 Cost.

Il ricorrente, privo di documenti di identità del Paese di origine ha dichiarato di essere cittadino pakistano, di avere fatto ingresso in Italia il 21.06.2016 attraverso il confine austriaco e di aver già proposto domanda di protezione in Grecia ed Ungheria (cfr mod.c3).

L'Amministrazione ha allegato la comunicazione con la quale, ai sensi del regolamento UE 604/2013, il Ministero dell'Interno aveva informato la Questura di Varese della competenza italiana sull'esame della domanda di protezione internazionale dell'odierno ricorrente.

Quanto ai motivi che l'avevano indotto ad espatriare e a chiedere la protezione internazionale ha dichiarato, al momento della formalizzazione della domanda avvenuta in data 13.09.2016, di avere lasciato il Paese di origine per motivi familiari e di essere partito il 06.05.2016.



Sentito in data 13.07.2018 dalla Commissione ha dichiarato di essere nato e cresciuto a Sialkot, in un villaggio di nome _____, di essere di etnia punjabi e di religione musulmano sunnita, di non aver mai frequentato la scuola, di aver iniziato a lavorare nei campi all'età di 10 anni. Con riferimento alla composizione del nucleo familiare, ha riferito di aver perso entrambi i genitori, di essere sposato e di avere cinque figli.

Circa i motivi che lo hanno indotto a lasciare il proprio Paese, in sede di audizione ha riferito:

gli
da
to
tte
ver
no
re
ha
ro
to

Il ricorrente ha poi riferito dell'arrivo della polizia, dell'arresto del fratello di _____ (di nome _____) e di come le donne della famiglia dei due fratelli si fossero rifugiate a casa del ricorrente. Ha, inoltre, aggiunto di non aver avuto più notizia di Imran e del di lui padre (i quali, comunque, non erano stati arrestati). Ha, altresì, riferito che i parenti della persona uccisa si erano recati presso la casa del ricorrente ed avevano aggredito le donne della sua famiglia e che, prima di fuggire, avevano minacciato il ricorrente.

Con riferimento alla richiesta di aiuto alle autorità statuali, ha riferito: *“la polizia è a favore di questa famiglia che accusava di aver ucciso il figlio e che l'altro ha perso l'uso del braccio. Per queste ragioni non hanno accettato la nostra denuncia. Dopo sono andato l'ospedale e i medici mi chiedevano il parere, un verbale della polizia per potermi curare. Il Pakistan funziona così non curano la persona fino a che non c'è un verbale della polizia. Poi sono stato costretto ad andare dal dottore del villaggio mi sono fatto curare da lui.”*

Ha, inoltre, riferito: che, dopo 3 o 4 mesi gli uomini mandati dallo zio erano tornati per chiedere notizie di Imran e suo padre; che, in quella occasione lo avevano nuovamente picchiato; che aveva deciso di far trasferire la moglie e che anche egli si era recato a Rawalpindi, da un cugino.

Alle domande di chiarimento poste dalla Commissione, ha così risposto:

D: ma se quando tornava la picchiavano perché continuava a tornare?

R: *io ritornavo al villaggio per prendere i soldi dalle persone cui avevo affittato i miei terreni.*

D: e queste persone non sono state oggetto di minacce?

R: *Sì anche loro erano minacciati.*

D: la pagavano regolarmente, subendo minacce per colpa sua?

R: *si mi continuavano a pagare perché le persone che avevano affittate quei terreni rispondevano alle persone che non avevano alcuna colpa, avevano solo questi terreni in affitto e continuavano a lavorare.*

D: perché anche sua moglie e figli sono tornati al villaggio di _____?

R: *anche mia moglie e i miei figli ritornavano al villaggio per prendere i soldi dalle persone che occupavano i nostri terreni;*

D: come mai suo zio è tanto potente da poter influenzare la polizia, rispetto alla vostra parte della famiglia?

Questo mio zio è benestante rispetto a lui siamo molto poveri

D: quale difficoltà pensa potrebbe avere in futuro se dovesse tornarvi?



Temo che le persone che mi stanno cercando mi uccidano.

La Commissione Territoriale di Milano ha rigettato la domanda del ricorrente ritenendo non credibili gli elementi relativi alle vicende narrate dal richiedente durante il colloquio per genericità, incoerenza e non plausibilità del narrato personale.

Preliminarmente si deve rilevare che il Collegio ha reputato necessario procedere a rinnovare il colloquio personale con il ricorrente, il quale all'udienza del 14.05.2019 così ha riferito:

“mi ricordo che nel 2008 ci fu un litigio tra soggetti in merito alla vendita di una bufala il cui prezzo secondo l'acquirente era stato fissato troppo alto rispetto alla quantità di latte che rendeva. Di qui i litigi. Successivamente il Sig. _____ una sera venne ucciso e l'omicida scappò, tale Imran.

A seguito di questo fatto io ho ospitato la madre e la moglie di Imran, essendo io cugino di Imran. Non ho potuto evitare di ospitarle in casa essendo mia zia la sorella di mio padre e poi non ho pensato alle conseguenze di questo gesto. Dopo ho iniziato ad avere minacce da i parenti della persona uccisa, mi hanno picchiato e hanno minacciato i miei figli. Questo fatto e' accaduto nel 2008.

D: che cosa è successo dal 2008 al 2016?

Per 6 mesi sono rimasto a casa mia poi sono andato a Faislabad dai parenti della moglie e dove già avevo abitato. Qui sono rimasto un anno, poi mi spostato a Rawalpindi dove sono rimasto 5 anni fino alla partenza. In questi anni sono sempre stato minacciato dal padre dell'assassinato, continuavo ad avere minacce perché pensavano che sapessi dove fosse Imran. Io non ho mai saputo dove fosse Imran. Mi sono rivolto alla Polizia di Gujranwala che aveva scoraggiato la mia richiesta evidenziando che potevo risultare io tra i mandanti dell'omicidio. Nel settembre del 2015 ho avuto notizia da un amico che in giro c'erano persone che ancora mi cercavano

D: a distanza di anni cosa teme?

R: mi stanno cercando ancora come mi riferisce mia moglie, anche mia moglie se ne è andata a Faislabad dove oggi vive con i figli”.

Ciò posto, nel merito va osservato che il ricorrente pone a fondamento della domanda di protezione il timore di essere ucciso dai parenti di un ragazzo assassinato a seguito di una disputa familiare avvenuta nel 2008.

In via generale e preliminare si osserva che, ai fini della valutazione di credibilità delle dichiarazioni del richiedente, “la diligenza e la buona fede del richiedente si sostanziano in elementi di integrazione dell'insufficiente quadro probatorio, con un chiaro rivolgimento delle regole ordinarie sull'onere probatorio dettate dalla normativa codicistica vigente in Italia” (Cass. civ., sez. un., 17/11/2008, n. 27310 cit.), perché la protezione “non è il frutto di soggettivistiche opinioni del giudice di merito, ma il risultato di un procedimentalizzazione legale della decisione, la quale dev'essere svolta non sulla base della mera mancanza di riscontri oggettivi, ma alla stregua dei criteri stabiliti nel D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 3, comma 5: verifica dell'effettuazione di ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; deduzione di un'ideale motivazione sull'assenza di riscontri oggettivi; non contraddittorietà delle dichiarazioni rispetto alla situazione del paese; presentazione tempestiva della domanda; attendibilità intrinseca” (così, da ultimo, Cass. civ., sez. VI, 14/11/2017, n. 26921; si tratta, del resto, di una metodologia prevista dalla stessa direttiva 2004/83 all'art. 4, come ricordato nelle sentenze della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014, causa C-148/13, ABC e del 22 novembre 2012, causa C-277/11, M. M.).

Ebbene, procedendo allo scrutinio dei menzionati criteri legali previsti per la valutazione dell'attendibilità delle dichiarazioni, l'organo giudicante è giunto alla conclusione che il racconto dell'opponente possa ritenersi credibile, ma non possa giustificare il riconoscimento delle due forme di protezione internazionale.

Il ricorrente, infatti, ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda. Nonostante fosse praticamente analfabeta, ha riferito in modo puntuale delle minacce ricevuto per le vicende relative alla vendita della bufala, dei tentativi di rivolgersi alla polizia e della conseguente fuga dal paese.



Nonostante una positiva valutazione di credibilità, ritiene però il Collegio che dallo stesso racconto del ricorrente non emergano i fattori di inclusione né nella fattispecie dello status né in quella della protezione sussidiaria.

Non sussistono, infatti, indici che permettano di ricondurre – neppure astrattamente - le dichiarazioni del ricorrente ad un timore di persecuzione legato ad uno dei motivi (razza, religione, nazionalità, appartenenza a particolare gruppo sociale) indicati dalle Convenzioni di Ginevra del 1951. Pertanto, non si ritiene configurabile alcun *metus persecutions* che possa attribuire il diritto ad ottenere lo status di rifugiato, come previsto dall'articolo 2 del D.Lvo 251/2007

Quanto alla protezione sussidiaria di cui all'art. 14 D.Lgs n. 251/2007 a) e b) si osserva quanto segue. Con riferimento alle ipotesi di rischio di condanna a morte o trattamento inumano o degradante si deve, anzitutto richiamare la sentenza resa dalla Grande Sezione della Corte di Giustizia in data 17 febbraio 2009 (C – 465/07, Elgafaji) che nell'individuare l'ambito di protezione offerta dall'art. 15 Direttiva 2004/83/CE (disposizione trasposta dal legislatore italiano con l'adozione dell'art. 14 D.Lgs. n.251/2007 prima richiamato), al punto 31 della motivazione ha chiarito che: perché una persona possa essere considerata ammissibile alla protezione sussidiaria, qualora sussistano, conformemente all'art. 2 lettera e) di tale direttiva, fondati motivi di ritenere che il richiedente incorra in un "rischio effettivo di subire un ... danno" nel caso di rientro nel paese interessato", i termini "condanna a morte" o "l'esecuzione", nonché "la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente" devono essere riferiti a un rischio di danno attinente alla particolare (individuale) posizione del richiedente essendovi una evidente differenziazione tra questo rischio di danno e quello derivante da situazioni di violenza generalizzata (si vedano in particolare i punti da 32 a 35 della sentenza citata).

E' quindi necessario che dal complesso della vicenda posta a base della domanda emerga l'esistenza di un fondato rischio per il richiedente di essere esposto a simili sanzioni a causa della propria situazione specifica, non essendo invece in questa sede rilevante l'eventuale rischio di "trattamenti inumani o degradanti" derivante da una situazione di violenza generalizzata alla quale potrebbe essere esposta tutta la popolazione di una determinata zona.

Nella fattispecie in esame, il racconto del ricorrente, relativo a fatti risalenti al 2008 non può portare a ritenere sussistente il necessario "rischio effettivo".

La situazione globale del Paese, secondo le informazioni aggiornate, per quanto indubbiamente caratterizzata da alcune criticità, non rappresenta poi, un contesto che possa qualificarsi come generalizzata situazione di violenza indiscriminata.

Per quanto concerne segnatamente il Punjab, specifica zona di provenienza del ricorrente, dal rapporto EASO sulla Sicurezza in Pakistan (agosto 2017) - consultabile al link <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/pakistan-security-situation-2017.pdf> – emerge come si sia assistito ad una diminuzione della violenza. In particolare, "secondo una relazione dell'ICG del maggio 2016, nel sud della provincia sono presenti reti di militanti ed estremisti. In questa regione i militanti possono essere addestrati, reclutati, possono programmare e condurre attacchi. L'ICG afferma che: «La loro abilità di operare liberamente è principalmente dovuta alle scelte politiche dello Stato, in particolare la storica abitudine di affidarsi a mandatari jihadisti per promuovere interessi nazionali di percezione della sicurezza». Molte madrasse si trovano nel sud del Punjab. Secondo il quotidiano The Diplomat, a causa dell'esitazione del governo del Punjab nel chiudere le madrasse delle zone meridionali, anche le zone centrali e settentrionali del Punjab si sono radicalizzate. Dopo l'attentato del 27 marzo 2016 a Lahore, il governo ha lanciato un'operazione di sicurezza coordinata nella provincia nell'aprile 2016. Sono stati dispiegati l'esercito pachistano, i Ranger, la polizia e il personale del Reparto antiterrorismo (CTD) del Punjab. Secondo il PICSS, durante il 2016 sono state condotte 179 operazioni di sicurezza contro i militanti. Il TTP, Jamaat-ul-Ahrar e un gruppo affiliato all'IS sono gli autori principali degli attentati terroristici in Punjab nel 2016, motivati dalle uccisioni mirate settarie maanche dalla volontà di colpire le forze di sicurezza, secondo il PIPS. Il SATP ha



inoltre indicato la presenza nella provincia di gruppi radicali deobandi come LeJ e JeM. Nel giugno 2016, The News ha raccontato che le forze di sicurezza affermavano di aver eliminato in toto la leadership del LeJ nella provincia. Nel 2016, il PIPS ha contato sette attentati terroristici rispetto ai 24 del 2015, con un calo del 69 %.”.

La recente situazione della sicurezza in Pakistan è stata esaminata da Human Rights Watch, European Asylum Support Office e – limitatamente agli aspetti relativi all’applicazione della pena di morte – dalla Human Rights Commission of Pakistan e dalla International Federation for Human Rights¹.

Nel suo rapporto pubblicato a gennaio 2020, HRW riporta di attacchi perpetrati dai talebani Pakistani, da Al Qaeda e altri gruppi armati. Alla voce “Terrorism, Counterterrorism, and Law Enforcement Abuses” si legge che “*il Tehrik-Taliban Pakistan (TTP), Al Qaeda e i loro affiliati hanno effettuato attentati suicidi e altri attacchi indiscriminati contro il personale di sicurezza che hanno causato centinaia di morti e feriti civili nel corso dell’anno*” e che gli stessi sono altresì responsabili di attacchi specificatamente rivolti contro i civili. Sempre secondo il rapporto “Le forze di polizia pakistane sono responsabili di violazioni dei diritti umani tra cui detenzioni arbitrarie e uccisioni extragiudiziali”. Infine, “*Il Pakistan non ha emanato una legge che criminalizza la tortura nonostante l’obbligo del Pakistan di farlo in virtù della Convenzione contro la tortura*”. Il rapporto dà conto altresì di attacchi violenti perpetrati a danno di media e giornalisti da parte di gruppi estremisti, funzionari governativi e politici, di discriminazioni, violenze e persecuzioni ai danni di donne, minoranze religiose e persone transgender, accanto ad una intensificazione della repression degli oppositori politici. Una sezione è dedicata infine ai minori.

Il rapporto Easo approfondisce il tema della sicurezza in Pakistan e si articola in una prima parte, volta a illustrare in generale la situazione di sicurezza del paese, e in una seconda parte, che analizza gli andamenti in tema di sicurezza regione per regione. In particolare, nel rapporto si ribadisce, come già nei rapporti precedenti che “*La situazione della sicurezza in Pakistan varia da regione a regione ed è influenzata da diversi fattori quali la violenza politica, la violenza degli insorti, i conflitti etnici e la violenza settaria. La situazione della sicurezza interna è anche influenzata dalle controversie con i vicini India e Afghanistan che occasionalmente sfociano nella violenza*”. Quanto ai trend della violenza divisi per regione, il rapporto EASO, con riferimento al **Punjab**, zona di provenienza del ricorrente, evidenzia quanto segue: l’area meridionale della regione è interessata dalla presenza di militanti di gruppi estremisti. In generale, tuttavia, il numero di attacchi condotti dai militanti estremisti sembrerebbe in calo. Del pari sono diminuiti i decessi e i ferimenti di civili, comunque ancora coinvolti negli attacchi sebbene in misura minore rispetto agli anni precedenti. Secondo le fonti consultate da EASO, la maggior parte dei “nuovi sfollati nel 2018” sono stati causati da episodi di violenza interreligiosa verificatisi a Lahore. Il rapporto tuttavia precisa anche che non è stato possibile reperire dati relativi agli sfollati, mentre l’UNOCHA non ha segnalato alcuno sfollamento indotto da conflitti dalle aree del Punjab nel 2018 o nel primo sette mesi del 2019.

¹ HRW – Human Rights Watch: World Report 2020 - Pakistan, 14 January 2020 <https://www.ecoi.net/en/document/2022680.html>; EASO – European Asylum Support Office: Pakistan Security situation, October 2019 https://www.ecoi.net/en/file/local/2019113/2019_EASO_Pakistan_Security_Situation_Report.pdf; HRCP – Human Rights Commission of Pakistan (Author), FIDH – International Federation for Human Rights (Author): Punished for being vulnerable; How Pakistan executes the poorest and the most marginalized in society, October 2019 <https://www.scribd.com/document/429157313/PUNISHED-FOR-BEING-VULNERABLE-How-Pakistan-executes-the-poorest-and-the-most-marginalized-in-society>



Ciononostante si deve concludere che nella regione di provenienza del ricorrente (Punjab, Sialkot) pur dovendo rimanere alta la soglia di attenzione sulle delicate condizioni di sicurezza della stessa, la stessa non è classificabile come zona caratterizzata dalla presenza di un conflitto armato generatore di una situazione di violenza tanto diffusa e indiscriminata da interessare qualsiasi persona ivi abitualmente dimorante.

Non può dunque trovare accoglienza la domanda volta ad ottenere il riconoscimento della protezione sussidiaria.

Infine, quanto alla domanda volta ad ottenere il riconoscimento della protezione umanitaria si osserva quanto segue.

Preliminarmente si deve dare atto che in data 5 ottobre 2018 è entrato in vigore il d.l. n.113/2018, convertito, con modifiche, nella legge n.132/2018 che, per quanto qui di rilievo, ha modificato l'art.5 comma 6 del Testo Unico Immigrazione e ha tipizzato i permessi di soggiorno per motivi umanitari, nel senso che, stando all'attuale testo di legge, oltre che nel caso previsto dalla norma appena citata, il diritto alla protezione umanitaria potrà essere riconosciuto solo qualora ricorrano le ipotesi previste dall'art. 20 bis TUI (introdotto con il d.l. n.113/2017) *“permesso di soggiorno per calamità”*, dall'art. 42 bis (introdotto con il d.l. n.113/2017) *“permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile”* e dall'art. 19 comma 2 lettera d-bis (introdotta con il d.l. n.113/2017), nel caso in cui lo straniero versi in *“condizioni di salute di particolare gravità”*.

Tali disposizioni, di carattere sostanziale, non trovano applicazione ai processi in corso, come statuito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la pronuncia n. 29460/2019 del 24 settembre-13 novembre 2019, che ha decretato l'irretroattività della nuova normativa rispetto alle domande di asilo promosse prima del 5 ottobre 2018.

Le Sezioni Unite, confermando l'orientamento della I sezione civile della Corte di Cassazione, contenuto nella pronuncia n. 4890/2019 e fatto proprio da questo Tribunale, hanno espressamente sancito che: *“in tema di successione delle leggi nel tempo in materia di protezione umanitaria, il diritto alla protezione, espressione di quello costituzionale di asilo, sorge al momento dell'ingresso in Italia in condizioni di vulnerabilità per rischio di compromissione dei diritti umani fondamentali e la domanda volta a ottenere il relativo permesso attrae il regime normativo applicabile; ne consegue che la normativa introdotta con il d.l. n. 113 del 2018, convertito con l. n. 132 del 2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina contemplata dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dalle altre disposizioni consequenziali, non trova applicazione in relazione a domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore (5 ottobre 2018) della nuova legge; tali domande saranno, pertanto, scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione, ma, in tale ipotesi, l'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base delle norme esistenti prima dell'entrata in vigore del d. l. n. 113 del 2018, convertito nella l. n. 132 del 2018, comporterà il rilascio del permesso di soggiorno per “casi speciali” previsto dall'art. 1, comma 9, del suddetto decreto legge”*.

Nella specie, come risulta dal modello C3, il sig. Abdul Rasheed aveva presentato la domanda di riconoscimento della protezione internazionale alla Questura di Varese il 18.7.2016 ed è dunque con riferimento a tale data che essa va esaminata dal punto di vista normativo.

Tanto premesso, occorre svolgere alcune considerazioni di carattere generale sulla protezione umanitaria.



I motivi umanitari, in forza dei quali viene rilasciato il permesso di soggiorno, costituiscono un catalogo aperto (Cass. n. 26566/2013), che include non solo le condizioni di “vulnerabilità”, ma anche la mancanza delle condizioni minime per condurre un’esistenza dignitosa (che consenta la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale).

Consistendo in un “catalogo aperto” legato a ragioni di tipo umanitario, la misura abbraccia tutte quelle situazioni in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, tuttavia non poteva disporsi l’espulsione per le più svariate ragioni, non necessariamente fondate sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o per l’incolumità psicofisica secondo la declinazione dell’art. 14 del d.lgs. n. 251 del 2007 (Cass. Sez. 1, n. 13079/2019, Cass. Sez. 6-1, n. 23604/2017, Cass. Sez. 6-1, n. 21903/2015, non massimata; Cass. Sez. 6-1, n. 15466/2014, non massimata; Cass. Sez. 6-1, n. 26566/2013, non massimata), con conseguente necessità, in capo al richiedente, di allegare in giudizio fatti *ulteriori e diversi* da quelli posti a fondamento delle due domande di protezione “maggiore” (così Cass. Sez. 1, n. 21123/2019). In quest’ottica residuale rilevano tutte quelle situazioni atipiche di vulnerabilità dello straniero da proteggere – da accertare caso per caso (Cass. Sez. 3, n. 08571/2020, cit.; Sez. 1, n. 13088/2019, Sez. 1, n. 9304/2019), anche considerando le violenze subite nel Paese di transito e di temporanea permanenza del richiedente asilo potenzialmente idonee, quali eventi in grado di ingenerare un forte grado di traumaticità, ad incidere sulla condizione di vulnerabilità della persona (così Cass. Sez. 1, n. 13096/2019) – risultanti da obblighi internazionali o costituzionali conseguenti al rischio del richiedente di essere immesso, in esito a rimpatrio, in contesto sociale, politico ed ambientale idoneo a costituire una significativa ed effettiva compromissione dei suoi diritti fondamentali (Cass. Sez. 1, n. 5358/2019).

I singoli elementi di fatto accertati devono essere considerati globalmente e unitariamente e non, invece, in maniera atomistica e frammentata (Cass. Sez. 1, 7599/2020).

Si ritiene, inoltre, che il requisito della “vulnerabilità” nell’individuazione delle condizioni soggettive in presenza delle quali sono ravvisabili seri motivi di carattere umanitario - sufficienti a riconoscere il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno *ex art. 5, comma 6 del T.U.I.* - non vada inteso come limitato a concrete situazioni di “pericolo” cui sarebbe esposto un diritto fondamentale dello straniero se costretto al rimpatrio, ma che tale vulnerabilità può ravvisarsi anche (in assenza di pericolo) allorché, sulla base di un giudizio prognostico sorretto da una concreta comparazione fra le condizioni soggettive che caratterizzano la sua vita nel nostro Paese e quelle in cui verrebbe a trovarsi nel Paese di origine, si possa ragionevolmente presumere che, se costretto a far rientro nel suo Paese, lo straniero vedrebbe compromesse in modo apprezzabile la sua dignità e il suo diritto ad un’esistenza libera e dignitosa, raggiunti nel nostro Paese.

In tale quadro, conforme anche al recente insegnamento della Suprema Corte di Cassazione in tema di protezione umanitaria (sent. 4455 del 23/2/2018), un ruolo non sufficiente (né necessario) ma indubbiamente rilevante assume l’integrazione sociale, culturale, lavorativa, familiare ecc. raggiunta dallo straniero in Italia e che va raffrontata alla situazione (obiettiva) del suo Paese, risultante dalle fonti disponibili, nonché alle concrete condizioni sociali, culturali, economiche e familiari in cui verrebbe presumibilmente a trovarsi in caso di rimpatrio.

Qualora all’esito di siffatta concreta ed individuale comparazione risulti “(...) *un’effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa (art. 2 Cost.)*” (così, espressamente, Cass. 4455/2018), può ragionevolmente presumersi che se costretto a far rientro nel suo Paese lo straniero vedrebbe impedito l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana e, dunque, gli va riconosciuto il diritto di asilo nella forma minima della protezione umanitaria. La Suprema Corte, nella valutazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria, esamina in modo molto approfondito il giudizio comparativo tra la condizione nel paese d’origine e



quello nel quale il richiedente chiede protezione, per giungere ad affermare che ove sia ritenuta credibile la situazione di particolare o eccezionale vulnerabilità esposta dal richiedente, il confronto tra il grado di integrazione effettiva raggiunto nel nostro Paese e la situazione oggettiva nel Paese d'origine deve essere effettuato secondo il principio di comparazione attenuata, nel senso che quanto più intensa è la vulnerabilità accertata in giudizio, tanto più è consentito al giudice di valutare con minor rigore il *secundum comparationis* (Cass. N. 1104/2020).

Così delineata la struttura essenziale della complessa fattispecie della protezione umanitaria, occorre verificare quali fatti siano stati posti dalla ricorrente a fondamento della domanda in questione.

La difesa, a sostegno della domanda volta al riconoscimento della protezione umanitaria, ha allegato una condizione di sofferenza e fragilità (sia fisica che psicologica) tale da far ritenere sussistente una situazione di vulnerabilità. In particolare, ha prodotto: relazione psicosociale della Cooperativa Intrecci, dalla quale risulta che il ricorrente ha perso la vista ad un occhio destro, soffre di forti accessi di tosse che causano la presenza di sangue nell'ispettorato, ha un basso livello di autonomia, che non gli consente spostamenti se non accompagnato, necessita di continuo supporto educativo per lo svolgimento dei compiti più semplici (doc. 15); una relazione psicologica dalla quale emerge una condizione di forte preoccupazione e costante spavento (doc. 14).

I predetti elementi devono essere valutati alla luce della situazione del paese d'origine conseguente alla pandemia da Covid-19.

Preliminarmente si impongono alcune considerazioni di carattere generale in merito alla rilevanza, d'ufficio, del "fatto nuovo" relativo alla pandemia (fatto che non sussisteva al momento del deposito del ricorso).

Nella sentenza *Alheto*, la Corte di Giustizia ha precisato che la locuzione *ex nunc* (contenuta nell'art. 46 della Direttiva 2013/32) mette in evidenza l'obbligo del giudice di procedere ad una valutazione che tenga conto, se del caso, dei nuovi elementi intervenuti dopo l'adozione della decisione oggetto del ricorso e, quanto all'aggettivo "completo", che esso conferma che il giudice è tenuto ad esaminare sia gli elementi che l'autorità accertante ha considerato, sia quelli intervenuti dopo l'adozione della decisione da parte dell'autorità medesima (sentenza C-585/16 del 25 luglio 2018, *Alheto*).

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (cfr., in particolare, punto 5.3.2) – Cass. SS.UU. 29459/2019 – hanno ribadito che, per l'accoglimento della domanda, i presupposti devono sussistere "al momento della decisione" e che la verifica dell'attualità delle condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno (attraverso il richiamo all'art 8, comma 3, del D.Lgs. 25/2008) – e, dunque, la verifica dell'esistenza di fatti anche sopravvenuti rispetto al momento di presentazione della domanda, se ritualmente acquisiti al processo, come nel caso di specie – è espressione dell'"estensione dei poteri di accertamento" del Giudice.

I principi appena richiamati portano a ritenere come non possa essere revocato in dubbio il potere dovere del Giudice di esaminare la situazione di sicurezza nel paese d'origine (influenzata dalla pandemia da Covid-19 anche nel paese d'origine del ricorrente), sopravvenuta rispetto al momento del deposito del ricorso.

Occorre, pertanto, esaminare se il "fatto" pandemia possa essere ritualmente acquisito al processo, in assenza di specifica allegazione di parte.

Con riferimento a tale aspetto, la Corte di Cassazione ha da tempo chiarito che *"Il ricorso alle nozioni di comune esperienza (fatto notorio), comportando una deroga al principio dispositivo ed al contraddittorio, in quanto introduce nel processo civile prove non fornite dalle parti e relative a fatti dalle stesse non vagliati né controllati, va inteso in senso rigoroso, e cioè come fatto acquisito alle conoscenze della collettività con tale grado di certezza da apparire indubitabile ed incontestabile"* (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 6299 del 19/03/2014; negli stessi termini, cfr. Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 33154 del 16/12/2019).



Più di recente, la Suprema Corte ha chiarito che *“Va considerato dunque notorio il fatto storico che presenti le riferite caratteristiche di generale conoscenza e certezza, a condizione che esso non implichi acquisizioni specifiche di natura tecnica né elementi speculativi o valutativi che presuppongano cognizioni particolari o richiedano il preventivo accertamento di particolari dati, e che non rientri nella cd. “scienza privata” del giudice, poiché questa, proprio in ragione della sua natura essenzialmente personale, non può essere ritenuta universale e, quindi, non rientra nella categoria del notorio, neppure quando derivi al giudice medesimo dalla pregressa trattazione d’analoghe controversie”* (Cass. 16.7.2020 n. 15215/2020).

Ad avviso del Collegio, sulla base dei principi appena richiamati, può ritenersi che il fatto storico della pandemia da COVID-19 – e non la sua diffusione, la capacità dei diversi sistemi nazionale di affrontare il contagio, ecc., dati che solo attraverso la consultazione delle COI sarà possibile acquisire - sia di “generale conoscenza e certezza”, non implichi elementi valutativi e possa, pertanto, essere rilevato d’ufficio.

Tanto premesso, appare opportuno prendere in considerazione e analizzare il rischio per il richiedente nel caso in cui faccia ritorno nel paese di origine alla luce dell’evento pandemico: tuttavia, a tale scopo, non sufficiente si rileva l’analisi dei dati ufficiali, quali il numero casi positivi o di decessi. Sul punto, il 7 maggio 2020, EASO pubblicava un rapporto sul tema *“Asylum trends and Covid-19”*², nel quale veniva affrontato il tema della correlazione tra l’emergenza legata alla pandemia e l’asilo. Tra gli altri argomenti, il report di EASO evidenziava come il quadro ufficiale dei dati potesse essere gravemente distorto dal basso numero di *“tamponi”* e dalla scarsa qualità dell’informazione e della raccolta dati in tali Paesi, nei quali mancava una vera classificazione delle morti da COVID-19, distinguendole dalle morti per altre cause.

Infatti, da una lettura dei dati ufficiali relativi alla diffusione del virus in Pakistan si evince che dall’inizio della pandemia il paese ha registrato 331.108 casi ed 6.775 decessi.³ Per quanto riguarda, invece, il numero di test effettuati, ovvero 18,78 test per mille persone.⁴

Il Punjab, con 105.197 casi dall’inizio dell’epidemia, 5.302 casi attualmente attivi e 2.380 decessi, è la seconda regione più colpita dopo il Sindh.⁵

Informazioni più attendibili al fine di una valutazione del possibile rischio vengono offerte, invece, da dati relativi alle risorse del sistema sanitario. Come indicato sul rapporto sulla situazione del Pakistan, pubblicato nel 2015 da EASO, che contiene una descrizione sintetica del sistema sanitario pakistano, in Pakistan vi è stata una grande diffusione della sanità privata e, a causa di ciò, i servizi sanitari per le persone meno abbienti sono diventati scarsi. Inoltre, si legge nel report, che *“nella maggior parte degli istituti medici si segnala la carenza di personale qualificato, farmaci e materiale medico”*, ragion per cui la maggior parte dei pakistani ricorre alla sanità privata. Il report, inoltre, segnala come servizi di assistenza primaria siano scadenti, specialmente nelle zone rurali e che più del 65 % della popolazione rurale non ha accesso alle strutture sanitarie di base e a servizi sanitari di qualità. Il sistema sanitario è essenzialmente di competenza delle autorità provinciali e si articola in assistenza primaria, secondaria e terziaria.

Dalle dai consultati sul portale dell’Organizzazione Mondiale della Sanità, si evince che in Pakistan vi sono solo 6,3 posti letto ogni 10.000 abitanti⁶ e 9,8 medici ogni 10.000 abitanti⁷.

² EASO Special Report: Asylum Trends and COVID-19 , 7 May 2020: <https://easo.europa.eu/sites/default/files/easo-special-report-asylum-covid.pdf>

³ Government of Pakistan, COVID-19 Situation, Statistics (dato aggiornato al 21.10.2020): <https://covid.gov.pk/stats/pakistan>

⁴ Our World in Data: World map: total tests performed relative to the size of population (dato aggiornato al 21.10.2020)

⁵ Government of Pakistan, COVID-19 Situation, Statistics (dato aggiornato al 21.10.2020): <https://covid.gov.pk/stats/pakistan>



Per quanto riguarda la gestione dell'emergenza sanitaria attuale, in Pakistan vi sono 35 ospedali dedicati ai pazienti affetti da COVID-19 e, in particolare, nella regione del Punjab gli ospedali COVID-19 sono 6 che dispongono di 955 posti letto dedicati, dei quali soltanto uno si trova a Sialkot e dispone di soli 10 posti letto per l'isolamento dei pazienti affetti da COVID-19.⁸

Inoltre, in tutto il paese vi sono 137 laboratori che effettuano test per la positività a COVID-19, di cui 50 nel Punjab e solo uno a Sialkot.⁹

Per quanto concerne il numero di ventilatori polmonari disponibili nel paese, in un comunicato stampa del 4 maggio 2020, il Ministro della pianificazione, dello sviluppo e delle riforme, Asad Umar, ha dichiarato che il paese disponeva di 1400 ventilatori e il numero sarebbe stato aumentato a 2000 ventilatori.

In tale quadro, uno strumento utile e adeguato alla valutazione del rischio legato alla situazione epidemica cui sarebbe esposto il ricorrente, in caso di rimpatrio, uno strumento è l'INFORM COVID-19 *Risk Index*¹⁰ e l'INFORM COVID-19 *Warning*¹¹, strumenti elaborato dal Joint Research Centre in collaborazione con UN OCHA, che mira a identificare i paesi a rischio per l'impatto in ambito sanitario ed umanitario del COVID-19. In particolare, INFORM COVID-19 *Risk Index* prende considerazione svariati fattori di rischio strutturali, ovvero quelli preesistenti allo scoppio della pandemia e li analizza alla luce delle peculiarità dell'epidemia da COVID-19. L'INFORM COVID-19 *Warning* fornisce, invece, un quadro più dinamico e aggiornato di come questa si stia evolvendo, di come interagisca con altri pericoli, vulnerabilità e capacità di far fronte al rischio di crisi ma anche altri indicatori che sebbene non direttamente correlabili al COVID-19 ne aumentano il livello di rischio e l'impatto sul paese in analisi (quali ad esempio crisi umanitarie preesistenti o suscettibilità ad eventi calamitosi).

In particolare, i fatti analizzati direttamente correlati al COVID-19 afferiscono alle tre sfere di "hazard and exposure" (che comprende tutti i fattori relativi alla possibilità di esposizione al virus, quali ad esempio la densità demografica, l'accessibilità all'acqua corrente o la restrittività delle misure imposte), di "vulnerability" (che comprende tutti i fattori relativi alle vulnerabilità intrinseche quali quelle socio-economiche o relative alla composizione demografica) e c.d. "coping capacity" (che

⁶ World Health Organization: Hospital bed density- Data by country, Pakistan:

<https://apps.who.int/gho/data/view.main.HS07v>

⁷ World Health Organization, Medical doctors (per 10 000 population):

[https://www.who.int/publications/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/medical-doctors-\(per-10-000-population\)](https://www.who.int/publications/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/medical-doctors-(per-10-000-population))

⁸ Cfr: Government of Pakistan- National Institute of Health, LIST COVID-19 DESIGNATED TERTIARY

HOSPITALS: [https://covid.gov.pk/facilities/List%20of%20COVID-](https://covid.gov.pk/facilities/List%20of%20COVID-19%20Designated%20Tertiary%20Care%20Hospitals%20Pakistan.pdf)

[19%20Designated%20Tertiary%20Care%20Hospitals%20Pakistan.pdf](https://covid.gov.pk/facilities/List%20of%20Province-wise%20COVID-19%20Hospital%20Isolation%20Wards%20Pakistan.pdf) ; Government of Pakistan- National Institute of

Health, LIST OF HOSPITALS PROVINCE-WISE WITH ISOLATION FACILITIES:

[http://covid.gov.pk/facilities/List%20of%20Province-wise%20COVID-](https://covid.gov.pk/facilities/List%20of%20Province-wise%20COVID-19%20Hospital%20Isolation%20Wards%20Pakistan.pdf)

[19%20Hospital%20Isolation%20Wards%20Pakistan.pdf](https://covid.gov.pk/facilities/List%20of%20Province-wise%20COVID-19%20Hospital%20Isolation%20Wards%20Pakistan.pdf)

⁹ National Institute of Health, Islamabad COVID-19; Laboratory Capacity, 21 October 2020:

<https://www.nih.org.pk/wp-content/uploads/2020/10/21-Oct-2020-Current-Lab-Testing.pdf>

¹⁰Poljansek, K., Vernaccini, L. and Marin Ferrer, M., INFORM Covid-19 *Risk Index*, EUR 30240 EN, *Publications Office of the European Union, Luxembourg*, 2020, ISBN 978-92-76-19203-9, doi:10.2760/596184, JRC120799:

https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/portals/0/InfoRM/Covid19/JRC120799_pdf.pdf

¹¹Poljansek, K., Vernaccini, L. and Marin Ferrer, M., INFORM Covid-19 *Risk Index*, EUR 30240 EN, *Publications Office of the European Union, Luxembourg*, 2020, ISBN 978-92-76-19203-9, doi:10.2760/596184, JRC120799:

https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/portals/0/InfoRM/Covid19/JRC120799_pdf.pdf



prende in considerazione fattori quali le risorse del sistema sanitario atte a valutare la capacità del sistema di fronteggiare e gestire gli effetti e le conseguenze della situazione epidemica in atto).

In particolare, nel report il Pakistan **ha un indice di rischio pari a 5,7 (considerato di livello alto secondo i parametri dello studio)** e si trovava al trentunesimo posto al mondo per gravità dal rischio al momento della pubblicazione del report stesso.¹²

Da una lettura dell'INFORM COVID-19 *Warning*, invece, si evince che l'indice di rischio aggiornato è di 5,3 (considerato ancora nella fascia di rischio "alta") e vi sono vari indicatori che raggiungono livelli di alta criticità, quali quelli relativi alla vulnerabilità socio-economica della popolazione (come l'insicurezza alimentare, le previsioni sulla variazione del PIL pro capite, l'inflazione e la variazione dei prezzi) e l'aumento degli episodi violenti.

Questi ultimi fattori, se non direttamente collegati alla situazione sanitaria, sono considerati effetti indiretti della pandemia e appaiono rilevanti nella valutazione della situazione concreta del Pakistan, soprattutto nell'ambito di un giudizio prognostico mirato ad effettuare una comparazione tra le due situazioni di riferimento.

Le fonti sopra richiamate – che testimoniano un livello di rischio "alto" per la zona di provenienza del ricorrente – devono essere esaminate alla luce della condizioni individuale del ricorrente il quale, per le ragioni sopra indicate, mostra ulteriori e specifici profili di vulnerabilità. Il sig. Abdul Rasheed, infatti, ha 54 anni (a fronte di un'età media, in Pakistan, senza considerare i rischi di contrazione del virus, di poco maggiore), è cieco ad un occhio, vive in una condizione di fragilità psicologica e proviene da una condizione di difficoltà economica molto significativa (il ricorrente, infatti, non ha mai frequentato la scuola ed ha iniziato a lavorare nei campi all'età di 10 anni).

Tutti i predetti elementi pongono il ricorrente in una condizione di grave vulnerabilità (che consente una forte attenuazione del richiamato principio comparativo), tale da far ritenere che, in caso di rientro in Pakistan, egli verserebbe in condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti della persona.

Sussistono, pertanto, ad avviso del Collegio i presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria.

Con riferimento alle spese di lite, si osserva che il ricorrente è ammesso al patrocinio a spese dello Stato e che dunque l'amministrazione statale convenuta andrebbe condannata a rifondere a se stessa le spese *ex art.* 133 D.PR. 115/2002. Per tale motivo, nulla va disposto sulle spese di lite.

Con riferimento alle spese di lite, nel caso in esame il difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato (doc. 10) ha chiesto la distrazione in suo favore dei compensi, dichiarandosi antistatario. Il Collegio, pur consapevole dell'esistenza di un contrasto giurisprudenziale (e della rimessione alle Sezioni Unite della risoluzione della questione concernente la compatibilità o meno tra l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato e la richiesta del difensore di distrazione, in proprio favore, delle spese legali *ex art.* 93 c.p.c.), ritiene che - in attesa di una pronuncia delle Sezioni Unite - in ragione dell'importanza della tutela dell'accesso alla giustizia, del diritto di difesa del cittadino non abbiente e della profondità diversità tra i due istituti, anche in ragione del pregio della difesa nel caso di specie, si possa provvedere alla liquidazione dei compensi spettanti al difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato.

¹² **INFORM Covid-19 Warning (beta version):** <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Covid-19/INFORM-Covid-19-Warning-beta-version/moduleId/1807/countryCode/PK/controller/Default/action/CountryDetails>



P.Q.M.

Il Tribunale di Milano, contrariis reiectis, così provvede:

- accoglie il ricorso proposto da [redacted] CUI [redacted] nato a [redacted] (Pakistan), 01.01.1966 e gli riconosce la protezione umanitaria, con la dicitura “casi speciali”;
- nulla per le spese;
- manda alla cancelleria per la comunicazione alle parti.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 28 ottobre 2020

Il Giudice Relatore
dott. Martina Flamini

Il Presidente
dott. Pietro Caccialanza

