N. [redacted] R.G.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

Sezione Immigrazione, Protezione Internazionale e Libera Circolazione dei Cittadini dell'UE

Il Giudice Emanuela Rossi,

a scioglimento della riserva assunta in data 26.10.2026

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento cautelare iscritto al N. [redacted] R.G. promosso da:

[redacted], C.F. [redacted], CUI [redacted], nato a [redacted] il [redacted], [redacted], [redacted] e difeso, giusta procura alle liti, dall'Avv. Nicola Ambrosetti, C.F. [redacted] del Foro di Sondrio, con studio in Sondrio, Via Trento n. 13/C, PEC [redacted] presso il cui studio elegge domicilio,

RICORRENTE

contro:

MINISTERO DELL'INTERNO, 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

1. IN FATTO

Con ricorso ex artt. 700 c.p.c., [redacted], cittadino georgiano, ha chiesto:

In via principale "*che il Tribunale adito ordinasse, inaudita altera parte, alla Questura di Sondrio, di provvedere senza ritardo, e comunque entro il termine ritenuto di giustizia, al rilascio in favore del Sig.* [redacted] *del documento nominativo previsto a seguito della formalizzazione della domanda di protezione internazionale ai sensi dell'art. 29, par. 4, Regolamento (UE) 2024/1348 e della correlata disciplina nazionale, idoneo a comprovare in modo certo e attuale la qualità di richiedente, la posizione procedurale dell'interessato e il relativo diritto di permanenza, nonché a consentirne il riconoscimento ai sensi della normativa vigente; contestualmente, fissare l'udienza di comparizione delle parti, assegnando al ricorrente termine per la notificazione del ricorso e del decreto"*

In via subordinata: "*Ove non siano ritenuti sussistenti i presupposti per il decreto inaudita altera parte, fissare con la massima urgenza l'udienza di comparizione e, all'esito del contraddittorio,*

ordinare alla Questura di Sondrio di provvedere al rilascio del predetto documento nominativo conseguente alla formalizzazione della domanda"

In ulteriormente subordinata: *"Qualora il Tribunale ritenga che, in virtù della disciplina transitoria, il documento originario rilasciato in data 13 luglio 2026 sia destinato a coprire anche la fase successiva alla formalizzazione, ordinare alla Questura di provvedere alla sostituzione, rettifica o integrazione di tale documento. Viene richiesto il rilascio di documentazione coerente con la legge, che attesti in modo inequivoco l'intervenuta formalizzazione, l'attuale posizione procedurale, gli effetti e l'utilizzabilità del documento ai fini dell'identificazione e dell'accesso ai diritti riconosciuti."*

A sostegno delle domande proposte, parte ricorrente ha dedotto:

1. La difesa eccepisce l'illegittimità della condotta amministrativa per violazione della netta separazione normativa tra l'attestazione provvisoria di registrazione e il documento definitivo di formalizzazione.
2. Censura la contraddizione della Questura, la quale riconosce l'avvenuta formalizzazione ma rifiuta l'emissione del documento conseguente ex art 4, comma 4 d.lgs 142/2015. Così agendo, l'Amministrazione disapplica illegittimamente anche l'art. 29, par. 4 del Reg. UE 2024/1348, pretendendo di attribuire natura definitiva a un documento che per definizione è provvisorio.
3. Il ricorso d'urgenza ex art 700 c.p.c è fondato sul dettato normativo (*fumus boni iuris*) e sul gravissimo e imminente danno per il ricorrente (*periculum in mora*). Essendo stato trattenuto il passaporto, l'istante si ritrova privo di documenti identificativi validi, subendo un pregiudizio irreparabile che gli preclude l'accesso ai servizi essenziali e la stipula di contratti di lavoro.

Con comparsa depositata in data 18.10.2026, il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio affermando quanto segue:

In via preliminare, l'inammissibilità dell'azione cautelare ex art. 700 c.p.c., rilevando l'assenza della necessaria strumentalità rispetto a un giudizio di merito, essendo la procedura per la protezione internazionale già conclusa in sede amministrativa e pendendo avverso il relativo diniego l'ordinario ricorso all'Autorità Giudiziaria.

Nel merito, il Ministero dell'Interno ha dedotto l'infondatezza della pretesa sostenendo che l'attestazione in possesso del ricorrente costituisce a tutti gli effetti un documento valido per il soggiorno sul territorio nazionale. L'Amministrazione ha evidenziato che la procedura del ricorrente ricade nello speciale regime transitorio previsto dall'art. 17 del D.L. 100/2026, in virtù del quale la registrazione e la formalizzazione della domanda si perfezionano in un unico momento procedimentale. Conseguentemente, si sostiene che l'attestazione rilasciata in data 13 luglio 2026 rappresenti l'unico titolo documentale e definitivo spettante al richiedente, valevole per un anno e idoneo a consentire l'esercizio dell'attività lavorativa.

Il Ministero ha infine rilevato che la regolarità del soggiorno e l'identità dello straniero rimangono garantite in occasione di controlli tramite l'esibizione dell'attestazione e la consultazione delle banche dati delle Forze di Polizia, e ha eccepito che, essendo stata la domanda rigettata in procedura accelerata, la mera pendenza del ricorso giurisdizionale non sospende automaticamente gli effetti del provvedimento negativo.

Con note scritte, depositate in data 22 ottobre 2026, la difesa di parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle proprie istanze, richiamando integralmente i motivi del ricorso introduttivo. Il difensore ha sottolineato che l'equiparazione normativa sancita dal regime transitorio non esime

l'Amministrazione dal rilasciare un titolo testualmente coerente con gli effetti giuridici che è destinato a produrre, risultando altrimenti privo della sua funzione nei rapporti quotidiani con i soggetti terzi privi di accesso alle banche dati istituzionali.

2. IN DIRITTO

Preliminarmente deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Amministrazione resistente.

L'oggetto del presente giudizio non attiene infatti al riconoscimento di una forma di protezione internazionale, né alla legittimità del provvedimento di rigetto adottato dalla competente Commissione Territoriale, questioni devolute agli ordinari rimedi previsti dagli artt. 35 e 35-bis del d.lgs. 25/2008.

La controversia ha ad oggetto, invece, il diritto del ricorrente ad ottenere una documentazione amministrativa conforme alla posizione giuridica acquisita a seguito della formalizzazione della domanda di protezione internazionale, con conseguente sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario a tutela del diritto soggettivo azionato.

Nel merito il ricorso appare fondato.

Occorre preliminarmente osservare che il quadro normativo è stato significativamente modificato dal D.L. 12 giugno 2026 n. 100, recante disposizioni di attuazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.

Ai sensi dell'art. 17, commi 2 e 3, del citato decreto, nel periodo transitorio compreso tra il 12 giugno 2026 ed il 30 aprile 2027 la formalizzazione della domanda di protezione internazionale coincide con la registrazione della manifestazione di volontà, con conseguente concentrazione delle due fasi procedimentali.

La medesima disposizione stabilisce inoltre che l'attestazione rilasciata in occasione della registrazione equivale al documento previsto dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. 142/2015.

Ne consegue che l'attuale assetto normativo non impone il materiale rilascio di due distinti documenti, essendo sufficiente un unico titolo attestante la qualità di richiedente protezione internazionale.

Da tale premessa non discende tuttavia l'infondatezza della domanda.

Dalla documentazione prodotta emerge infatti che il ricorrente ha formalizzato la domanda di protezione internazionale in data 13 luglio 2026, circostanza espressamente riconosciuta dalla stessa Questura di Sondrio nella comunicazione del 15 settembre 2026 prodotta in giudizio.

Ciò posto, il fumus boni iuris va individuato non già nell'asserito diritto ad ottenere un ulteriore documento successivo alla formalizzazione della domanda, bensì nel diritto ad ottenere una documentazione amministrativa idonea a rappresentare correttamente ed efficacemente la posizione giuridica effettivamente acquisita.

L'attestazione rilasciata al ricorrente continua infatti a contenere indicazioni incompatibili con l'avvenuta formalizzazione della domanda, riportando che l'interessato dispone di ventuno giorni per formalizzarla e che il documento è destinato a conservare efficacia sino al rilascio dell'attestazione successiva alla formalizzazione.

Tali diciture risultano palesemente incongruenti rispetto alla situazione giuridica concretamente esistente e sono suscettibili di generare incertezza in ordine allo status del richiedente.

Parimenti significativa è l'assenza di qualsiasi riferimento agli effetti giuridici derivanti dalla formalizzazione della domanda e ai diritti che l'ordinamento ricollega alla qualità di richiedente protezione internazionale.

L'oggetto della controversia non attiene all'esercizio di poteri discrezionali dell'Amministrazione.

Una volta intervenuta la formalizzazione della domanda, infatti, l'attività amministrativa assume carattere meramente certificativo e ricognitivo di una situazione giuridica già esistente, non residuando alcun margine di discrezionalità quanto alla corretta rappresentazione documentale della posizione del richiedente.

Il ricorrente è pertanto titolare di un vero e proprio diritto soggettivo ad ottenere una documentazione amministrativa che rappresenti in modo fedele, completo ed immediatamente intelligibile la propria condizione giuridica.
Né può condividersi la prospettazione dell'Amministrazione secondo cui la posizione del ricorrente potrebbe essere adeguatamente comprovata mediante il ricorso alle banche dati istituzionali o attraverso la ricostruzione del quadro normativo applicabile.
Una simile impostazione si risolverebbe infatti in una tutela meramente formale e non effettiva.
Il documento rilasciato dalla pubblica amministrazione è destinato non solo a consentire l'identificazione del richiedente da parte delle autorità pubbliche, ma anche a permettergli di dimostrare nei rapporti quotidiani con soggetti pubblici e privati la legittimità della propria permanenza sul territorio nazionale e la titolarità dei diritti riconosciutigli dall'ordinamento.
Diversamente opinando, il riconoscimento legislativo della qualità di richiedente protezione internazionale rischierebbe di rimanere privo di concreta effettività, gravando lo straniero dell'onere di dimostrare volta per volta l'esatta portata della propria posizione giuridica mediante fonti normative o verifiche amministrative alle quali i terzi normalmente non hanno accesso.
Quanto al periculum in mora, lo stesso deve ritenersi sussistente.
Il ricorrente risulta infatti privo del passaporto, trattenuto dall'autorità competente, ed è pertanto costretto a fare affidamento esclusivamente sulla documentazione rilasciata dalla Questura per comprovare la propria identità, la regolarità del soggiorno e la qualità di richiedente protezione internazionale.
La permanenza dell'attuale situazione è idonea a determinare un pregiudizio attuale e continuo nell'esercizio dei diritti riconosciuti dall'ordinamento, ostacolando i rapporti dell'interessato con amministrazioni, enti e soggetti privati e compromettendo l'effettiva fruizione delle prerogative connesse alla sua condizione.
Sussistono pertanto entrambi i requisiti richiesti dall'art. 700 c.p.c.
Deve quindi essere accertato il diritto del ricorrente ad ottenere la rettifica, l'integrazione ovvero la sostituzione dell'attestazione rilasciata in data 13 luglio 2026, mediante il rilascio di un documento idoneo ad attestare l'avvenuta formalizzazione della domanda di protezione internazionale e la conseguente posizione giuridica acquisita.

3. SULLE SPESE DI LITE

Con riferimento alle spese di giudizio, deve disporsi il non luogo a provvedere.
Nel presente giudizio il ricorrente risulta ammesso al patrocinio a spese dello Stato e la parte resistente è costituita dal Ministero dell'Interno, amministrazione dello Stato rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato.
Non trova pertanto applicazione il meccanismo previsto dall'art. 133 del D.P.R. n. 115/2002, secondo cui, in caso di soccombenza della controparte della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, il pagamento delle spese deve essere eseguito in favore dello Stato.
Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, infatti, deve escludersi una condanna al pagamento delle spese processuali in favore dello Stato quando sia soccombente un'altra amministrazione statale, atteso che ciò determinerebbe una mera movimentazione contabile interna fra soggetti appartenenti al medesimo centro di imputazione patrimoniale, risolvendosi in un'operazione priva di concreta utilità giuridica ed economica (Cass. civ., sez. II, 29 ottobre 2012, n. 18583).
Deve pertanto essere disposto il non luogo a provvedere sulle spese di lite.

P.Q.M.

accerta il diritto del ricorrente ad ottenere dalla Questura di Sondrio la rettifica, integrazione o sostituzione dell'attestazione rilasciata in data 13 luglio 2026, mediante il rilascio di una documentazione idonea ad attestare l'avvenuta formalizzazione della domanda di protezione internazionale e i relativi effetti giuridici;
ordina al Ministero dell'Interno - Questura di Sondrio di provvedervi entro il termine di dieci giorni dalla comunicazione della presente ordinanza;
nulla sulle spese di lite.

Si comunichi alle parti presso i procuratori costituiti.
Milano 27 ottobre 2026

Il Giudice
Dott.ssa Emanuela Rossi