TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA
SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE CIVILE

In composizione monocratica nella persona del giudice dott. Fabrizio Molinari, nel procedimento civile di primo grado iscritto al n. 35381 dei procedimenti cautelari dell'anno 2025, vertente:

TRA

A) [redacted] **(Gaza) il** [redacted] anche in funzione di esercente la patria potestà sui minori **(1)** [redacted], **nata a Deir Albalah il 09.08.2020**, **(2)** [redacted], **nato a Deir Albalah il 17.10.2022**, **(3)** [redacted] **nato a Alnusairat il 18.04.2024;**

B) [redacted], **nato in** [redacted] **il** [redacted], in funzione di esercente la patria potestà sui minori **(1)** [redacted] **nata a Deir Albalah il 09.08.2020**, **(2)** [redacted], **nato a Deir Albalah il 17.10.2022**, **(3)** [redacted] **nato a Alnusairat il 18.04.2024, tutti rappresentati e difesi** dall'Avv. Sara Puddu (C.F. PDDSRA82E62E441T, giusta procura in atti, con domicilio eletto per il presente giudizio presso lo studio del difensore sito in Bologna alla via Nazario Sauro n. 2, come da procure allegate,

E

L'**Ambasciata d'Italia in Israele - Consolato di Gerusalemme** in persona dell'Ambasciatore *pro tempore,* e il **Ministero degli Affari Esteri** in persona del Ministro *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi *ex lege,* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

avente ad OGGETTO: ricorso ai sensi dell'art 700 c.p.c..
ha pronunciato il seguente

D E C R E T O

Chiedono i ricorrenti, con decreto *inaudita altera parte,* essendovi l'estrema urgenza di provvedere: "*di ordinare alla Pubblica Amministrazione competente di provvedere al rilascio del visto di ingresso entro e non oltre 7 giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza cautelare o nel diverso termine ritenuto di giustizia*;
Si espone in ricorso che**:**

● Il sig. [redacted] è fratello della sig.ra [redacted] nata a Gaza il 18.01.1994 titolare di permesso di soggiorno nr. [redacted] per asilo politico;

● La sig.ra [redacted] convive con il marito, il sig. [redacted], nato a Gaza il 09.08.1984, titolare di permesso di soggiorno nr. [redacted] per motivi di asilo politico;
● I coniugi hanno disponibilità di abitazione nel comune di [redacted] ([redacted]) alla Via [redacted] regolarmente condotta in affitto e presso la quale risiede tutto il nucleo familiare;
● Il sig. [redacted] lavora con regolare contratto a tempo indeterminato con il quale produce reddito sufficiente al sostentamento familiare tuttora in essere integrato anche dallo svolgimento di un secondo lavoro;
● Il sig. [redacted] e la moglie [redacted] hanno dichiarato di potere e volere provvedere al mantenimento della famiglia composta dai sig. [redacted], [redacted] e dei loro 3 figli e di poter provvedere alla loro ospitalità;
● in ragione dell'intensificarsi dei bombardamenti israeliani a Gaza, nel maggio 2024, il sig. [redacted] ha dovuto portare gli anziani genitori in Egitto perchè potessero ricevere cure mediche;
● con la chiusura dei passaggi di Rafah nel maggio 2024, il sig. [redacted] è rimasto chiuso fuori dalla striscia, ove ha lasciato la moglie e i tre figli minori;
● a seguito del bombardamento dell'abitazione familiare sita nel campo di Al Bureij il nucleo familiare è stato costretto ad abbandonare la propria dimora e a trovare sistemazioni di fortuna esposte costantemente ai bombardamenti israeliani;
● l'assenza di cibo e di risorse minime, come anche i pannolini per il bimbo più piccolo, li ha costretti a muoversi più volte, in continuo pericolo per l'incolumità e la sopravvivenza della sig.ra [redacted] e dei bambini, sicuramente soggetti maggiormente vulnerabili alla situazione di insicurezza che devasta il territorio;
● ad oggi il nucleo si trova nuovamente in pericolo, avendo dovuto abbandonare l'alloggio di fortuna nel campo di Al Bureij in favore dell'avvicinamento alle distribuzioni alimentari compiute dalla famigerata ONG israeliana GHF1;
● il sig. [redacted] scrive: "*The situation of my family is extremely difficult, and it's getting worse every day. There is severe malnutrition, no milk, and no diapers. No humanitarian aid is entering the Gaza Strip, and when a small amount does get through, it is often stolen by looters taking advantage of the chaos of war. Even the markets are severely lacking in essential food supplies, and if anything is available, the prices are extremely high.*

Sometimes flour is available, but only in very small quantities. My family has to buy just enough to make a meal for the day — and at times, it's completely unavailable. My family is currently displaced and staying near the area where people gather to reach the U.S. aid point. It is a chaotic and unsafe zone. They are living through very harsh and dangerous conditions. Bombings are happening everywhere, and people in Gaza are dying every minute. I do not want the day to come when I lose my family. This waiting is costing us dearly — it's paid in blood.";

● la sig.ra [redacted] ha già chiesto il ricongiungimento anche con gli anziani genitori alla Prefettura di Treviso;

● il 23 maggio 2025, il difensore, contattato dai coniugi, ha presentato istanza di rilascio di visto in favore della sig.ra [redacted] e dei figli minori perchè possano abbandonare il territorio palestinese e raggiungere i familiari in Italia, ove potrebbero raggiungere l'intero nucleo familiare;

● i richiedenti sono tutti riconosciuti rifugiati UNRWA;

● come si apprende dalle fonti di stampa ad oggi è sempre più difficile reperire risorse primarie, quali cibo ed acqua, in sicurezza, anche per chi dispone di risorse economiche;

● senza l'attivazione dell'attività diplomatico-consolare italiana i ricorrenti sono impossibilitati a lasciare Gaza per recarsi presso l'Autorità Consolare italiana al fine di formalizzare la richiesta di visto, nonché legalizzare la procura rilasciata con modalità telematiche a distanza all'odierno difensore.

La situazione a Gaza. La condizione dei palestinesi e la necessità di ammissione umanitaria.

In considerazione della gravissima situazione determinatasi a Gaza ed in Palestina sin dall'ottobre 2023, i ricorrenti e i loro figli minori sono esposti ad un costante pericolo per la vita e l'incolumità fisica, al rischio conclamato di morire per il mancato accesso alle risorse minime: la scarsità di cibo e acqua sono ormai di dominio pubblico e sono già deceduti diversi neonati per la sola mancanza di nutrimento.

Il contesto di provenienza dei ricorrenti non pone alcun dubbio sull'imminente pericolo cui sono esposti per la sola permanenza nel territorio palestinese. Indubbia appare altresì la persecuzione e la discriminazione nei confronti dei cittadini palestinesi e tra loro anche i ricorrenti che, in caso di permanenza a Gaza, non potrebbero accedere alle risorse essenziali per la sopravvivenza umana. Il cibo e l'acqua sono ormai introvabili o lo sono a prezzi esorbitanti, le abitazioni e le infrastrutture sono distrutte nella quasi totalità del territorio palestinese e la condizione vissuta dai residenti è univocamente considerata di grave e irrimediabile emergenza umanitaria.

Secondo le fonti internazionali più accreditate, le condizioni di carestia stanno rafforzando la loro morsa sulla Striscia di Gaza, mentre l'ultimo

aggiornamento umanitario delle Nazioni Unite mette in guardia dall'aumento vertiginoso dei decessi legati alla malnutrizione, dagli attacchi incessanti ai civili e dai crescenti ostacoli all'accesso agli aiuti nel contesto di una crisi sempre più profonda . Dei 154 decessi correlati alla malnutrizione a partire da ottobre 2023 (tra cui 89 bambini) segnalati dalle autorità sanitarie di Gaza, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha affermato che 63 si sono verificati solo a luglio. Questi decessi sono dovuti a un forte calo del consumo di cibo: l'81 per cento delle famiglie ha segnalato un consumo di cibo scarso a luglio (in aumento rispetto al 33 per cento di aprile) e il 24 per cento ha sofferto di fame grave (in aumento rispetto al 4 per cento), superando la soglia della carestia, secondo l'aggiornamento umanitario pubblicato mercoledì dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA). I tassi di malnutrizione acuta hanno superato la soglia di carestia anche a Khan Younis, Deir al Balah e nella città di Gaza. Alla luce di questi dati recenti, gli esperti di sicurezza alimentare dell'IPC hanno lanciato l'allarme: si sta verificando lo scenario peggiore di carestia. Tuttavia, hanno aggiunto che, sebbene la terza soglia di mortalità per fame sia in aumento, la raccolta di dati rimane una sfida. Le agenzie delle Nazioni Unite avvertono che il tempo a disposizione per una risposta umanitaria su vasta scala sta per scadere. Il 22% della popolazione analizzata si trova ad affrontare un livello di insicurezza alimentare “catastrofico” , mentre un ulteriore 54% si trova in una situazione di “emergenza”. Allo stesso tempo, meno del 15 per cento dei servizi nutrizionali essenziali rimane operativo. La situazione umanitaria nella striscia di Gaza si è esacerbata negli ultimi mesi. Sul profilo di sicurezza ai danni dei civili i report internazionali ed indipendenti riportano che: “. Degli oltre 60.000 palestinesi uccisi dall'ottobre 2023, circa 9.000 sono morti dopo la ripresa delle ostilità a marzo e 640 tra il 23 e il 30 luglio 2025. Anche le vittime civili che cercano cibo sono in aumento: dal 27 maggio sono morte 1.239 persone e sono rimaste ferite oltre 8.152. L'OCHA ha inoltre osservato che il numero di sfollati dal 18 marzo ha superato quota 767.800, sebbene dal 20 luglio le autorità israeliane non abbiano emesso nuovi ordini di evacuazione. L'ordine del 20 luglio che riguardava un centro umanitario a Deir al Balah è stato successivamente revocato. A causa degli sfollamenti in corso, del sovraffollamento nei rifugi, della mancanza di privacy e del peggioramento della fame, il rischio di violenza di genere (GBV) per donne e ragazze è aumentato. Le condizioni sono particolarmente gravi nella parte meridionale di Gaza, dove non ci sono più rifugi sicuri per le sopravvissute alla violenza di genere. (UNITED NATIONS NEWS “Striscia di Gaza: gli operatori umanitari avvertono del peggioramento delle condizioni di carestia e degli attacchi ai civili” del 31.07.2025 a https://news.un.org/en/story/2025/07/1165548)

Israele ha continuato a perpetuare attacchi indiscriminati e ad alta intensità in tutta la Striscia di Gaza, uccidendo almeno 2.000 palestinesi a giugno 2025, con un bilancio delle vittime al 30 giugno 2025 che ha superato le 6.175 unità da quando Israele ha violato il cessate il fuoco il 18 marzo e le 56.500 dall'ottobre 2023. La Gaza Humanitarian Foundation, un'organizzazione privata sostenuta da Stati Uniti e Israele, ha continuato a gestire caotici centri di distribuzione degli aiuti, dove le forze israeliane hanno aperto il fuoco su folle di palestinesi affamati quasi quotidianamente, uccidendo almeno 580 persone e ferendone oltre 4.000 da quando il sistema è stato istituito a fine maggio 2025; il capo dell'UNRWA ha dichiarato il 17 giugno che "invitare le persone alla morte è un crimine di guerra". A fronte delle continue restrizioni israeliane all'ingresso degli aiuti, un rapporto delle Nazioni Unite di inizio giugno affermava che il rischio di carestia "sta diventando sempre più probabile", mentre l'UNICEF del 19 giugno ha riscontrato 16.736 bambini ricoverati in ospedale per malnutrizione tra gennaio e maggio. Secondo le Nazioni Unite, l'82,6% della Striscia di Gaza si trova all'interno della zona militare israeliana/sotto ordini di sfollamento (Crisis Group Palestina/Israele trend di giugno-luglio 2025 https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/june-trends-and-july-alerts-2025#israel/palestine).

Dall'ottobre 2023, oltre 44.000 palestinesi sono stati uccisi, circa il 70% dei quali sono donne e bambini. Si stima che altre 10.000 persone siano probabilmente disperse o sepolte sotto le macerie di edifici distrutti. Israele ha preso di mira e distrutto obiettivi civili protetti dal DIU in un modo ampiamente definito come punizione collettiva. Oltre il 70% delle infrastrutture civili nella Striscia di Gaza è stato distrutto. La Conferenza Internazionale Indipendente delle Nazioni Unite sui Territori Palestinesi Occupati (TPO), inclusa Gerusalemme Est, e Israele ha stabilito che Israele ha commesso crimini di guerra e crimini contro l'umanità durante le sue operazioni militari e i suoi attacchi a Gaza, tra cui la fame come metodo di guerra, attacchi intenzionali contro civili e obiettivi civili, violenza sessuale, tortura, trasferimenti forzati, attacchi deliberati contro personale e strutture mediche e altri. L'assedio totale di Gaza da parte di Israele ha provocato una grave crisi umanitaria e una grave carenza di acqua, cibo e medicine che minacciano la sopravvivenza di 2,3 milioni di palestinesi. Anche la fornitura di elettricità a Gaza è stata interrotta, provocando un blackout continuo e contribuendo al collasso degli ospedali e dei servizi idrici e igienico-sanitari. La CoI ha scoperto che Israele ha perpetrato una politica concertata per distruggere il sistema sanitario di Gaza. Nove palestinesi su dieci a Gaza sono sfollati interni e hanno dovuto affrontare successivi cosiddetti ordini di evacuazione da parte dell'esercito israeliano. Nove palestinesi su dieci a Gaza sono sfollati interni e hanno dovuto affrontare successivi cosiddetti ordini di evacuazione da parte

dell'esercito israeliano. Le aree in cui i palestinesi sfollati sono stati indirizzati a cercare sicurezza mancano di beni di prima necessità per la sopravvivenza e sono regolarmente colpite da attacchi aerei e missili. Il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia ha rilevato che almeno l'87% degli edifici scolastici è stato colpito o danneggiato direttamente da ottobre 2023, incluso un terzo delle scuole dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il Soccorso e l'Occupazione dei Rifugiati Palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA), dove molti sfollati hanno cercato rifugio e erano aree precedentemente designate come "sicure". Dall'inizio di ottobre 2024, Israele ha intensificato l'assedio nel nord di Gaza, provocando devastazioni diffuse e centinaia di vittime civili. Le autorità israeliane hanno chiuso i principali valichi verso il nord, negando e impedendo l'accesso a beni di prima necessità, essenziali per la sopravvivenza dei civili. A novembre, il Comitato di Revisione della Carestia (FRC) dell'Integrated Food Security Phase Classification (IPC) ha avvertito che vi è una forte probabilità che la carestia sia imminente nel nord di Gaza. Il 28 ottobre, il Parlamento israeliano ha approvato due leggi che vieterebbero all'UNRWA di operare nei territori sotto il controllo israeliano, compromettendo gravemente gli aiuti umanitari, l'istruzione e l'alloggio per i rifugiati palestinesi. L'uso ripetuto da parte di Israele di armi con effetti su vasta area e indiscriminati in aree densamente popolate suggerisce un modello di violazione volontaria e disprezzo del DIU e probabilmente equivale a crimini di guerra. Lo sfollamento di massa dei palestinesi a Gaza probabilmente equivale al crimine di guerra e al crimine contro l'umanità del trasferimento forzato. L'imposizione di assedi che privano i civili di beni essenziali alla loro sopravvivenza come misura punitiva può costituire una punizione collettiva, una violazione del DIU. Sebbene Israele abbia imposto un blocco aereo, marittimo e terrestre di Gaza dal 2007, l'ultimo assedio probabilmente equivale a affamare intenzionalmente i civili come metodo di guerra – un crimine di guerra – e potrebbe costituire un crimine contro l'umanità. La fame intenzionale dei civili a Gaza, insieme alle dichiarazioni dei funzionari israeliani, può costituire un atto costitutivo di genocidio vale a dire l'inflizione deliberata a un gruppo protetto di condizioni di vita calcolate per provocarne la distruzione fisica, totale o parziale. (GCR2P - Global Centre for the Responsibility to Protect, published by ReliefWeb: R2P Monitor, Issue 71 (1 December 2024), 1 December 2024 https://reliefweb.int/attachments/5a615be3-af2f-490d-b0ab-3c62448c8244/R2P-Monitor-December-2024-Final.pdf).

La guerra condotta da Israele a Gaza è in linea con le caratteristiche del genocidio, con vittime civili di massa e condizioni di pericolo di vita imposte intenzionalmente ai palestinesi, ha affermato il Comitato speciale delle Nazioni Unite per indagare sulle pratiche israeliane in un

nuovo rapporto pubblicato oggi. "Fin dall'inizio della guerra, i funzionari israeliani hanno pubblicamente sostenuto politiche che privano i palestinesi dei beni di prima necessità per sopravvivere: cibo, acqua e carburante", ha affermato il Comitato. "Queste dichiarazioni, insieme all'interferenza sistematica e illegale degli aiuti umanitari, rendono evidente l'intenzione di Israele di strumentalizzare i rifornimenti salvavita per ottenere vantaggi politici e militari". Coprendo il periodo da ottobre 2023 a luglio 2024, il rapporto esamina gli sviluppi nei territori palestinesi occupati e nel Golan siriano occupato, ma si concentra sull'impatto catastrofico dell'attuale guerra a Gaza sui diritti dei palestinesi. "Attraverso l'assedio di Gaza, l'ostruzione degli aiuti umanitari, insieme ad attacchi mirati e uccisioni di civili e operatori umanitari, nonostante i ripetuti appelli delle Nazioni Unite, gli ordini vincolanti della Corte internazionale di giustizia e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, Israele sta intenzionalmente causando morte, fame e gravi ferite, usando la fame come metodo di guerra e infliggendo punizioni collettive alla popolazione palestinese", ha affermato il Comitato. Il rapporto documenta come l'estesa campagna di bombardamenti israeliana a Gaza abbia decimato i servizi essenziali e scatenato una catastrofe ambientale con impatti duraturi sulla salute. All'inizio del 2024, oltre 25.000 tonnellate di esplosivo, equivalenti a due bombe nucleari, erano state sganciate su Gaza, causando massiccia distruzione e il collasso dei sistemi idrici e igienico-sanitari, devastazione agricola e inquinamento tossico. "Distruggendo i sistemi vitali di acqua, servizi igienici e cibo e contaminando l'ambiente, Israele ha creato un mix letale di crisi che infliggerà gravi danni alle generazioni future", ha affermato il Comitato. Il rapporto solleva serie preoccupazioni circa l'uso da parte di Israele di sistemi di puntamento potenziati dall'intelligenza artificiale per dirigere le sue operazioni militari e l'impatto che ciò ha avuto sui civili, particolarmente evidente nell'enorme numero di donne e bambini tra le vittime. "L'uso da parte dell'esercito israeliano di attacchi basati sull'intelligenza artificiale, con una supervisione umana minima, combinato con bombe pesanti, sottolinea il disprezzo di Israele nei confronti del suo obbligo di distinguere tra civili e combattenti e di adottare misure di sicurezza adeguate per prevenire la morte di civili", ha affermato il Comitato. (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani - comunicato stampa del 11.11.2024https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/11/un-special-committee-finds-israels-warfare-methods-gaza-consistent-genocide e anche cfr. HRC - UN Human Rights Council (formerly UN Commission on Human Rights): From economy of occupation to economy of genocide Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, Francesca Albanese [A/HRC/59/23], 30

June 2025
https://www.ecoi.net/en/file/local/2126836/a-hrc-59-23-aev.pdf).

Il rilascio del visto per motivi umanitari.

Nel contesto sopra descritto, l'ingresso dei ricorrenti nel territorio dello Stato può essere consentito anche attraverso il rilascio di un visto per motivi umanitari.

All'uopo si evidenzia che l'art. 25, al paragrafo 1, lett. a), i) del Codice Visti (Regolamento CE n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti) prevede eccezionalmente il rilascio di un visto con validità territoriale limitata (c.d. visto umanitario, o visto LTV) "*quando, per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, lo Stato membro interessato ritiene necessario: i) derogare al principio dell'adempimento delle condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e), del codice frontiere Schengen*".

Pertanto, un cittadino straniero può essere autorizzato all'ingresso nel territorio di uno Stato membro per motivi umanitari, di interesse nazionale, o in virtù di obblighi internazionali, anche qualora non vengano soddisfatte le condizioni di accesso previste dal Codice Frontiere Schengen. Analogamente, l'art. 6, par. 5, lett. c) del Codice Frontiere Schengen (Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone) – con terminologia del tutto equivalente a quella dell'art. 25 del Codice Visti – prevede che i cittadini di paesi terzi che non soddisfano una o più delle condizioni di ingresso "*possano essere autorizzati da uno Stato membro ad entrare nel suo territorio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali*".

L'istituto del visto umanitario non trova una specifica regolamentazione nell'ambito del diritto nazionale, pertanto, è necessario rifarsi interamente alle fonti normative europee e alla loro interpretazione, considerata l'immediata applicabilità del Codice Visti e del Codice Frontiere Schengen nell'ordinamento interno degli Stati membri.

Ciò viene ribadito anche da uno studio elaborato da esperti per la Commissione LIBE, che ha esaminato l'istituto del visto umanitario ex art. 25 Codice Visti, affiancando la normativa europea a quella nazionale. Nel definire il concetto di "*ragioni umanitarie*", lo studio richiama il Vademecum annesso al Codice Visti, nonché il Vademecum del Codice Frontiere Schengen, premettendo che, sebbene l'espressione rimanga indefinita negli atti normativi, è evidente che si tratta di uno strumento necessario per evitare violazioni dei diritti umani dei richiedenti.

Difatti il Vademecum annesso al Codice Visti, emendato nel 2024, ribadisce che *"Una domanda che non soddisfi i criteri per essere considerata ricevibile può eccezionalmente essere esaminata per motivi umanitari, per motivi di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali."*

La gravità delle condizioni di sicurezza e sanitarie in cui versano i richiedenti ne sorreggono il giudizio di vulnerabilità, criterio determinante nella giurisprudenza di legittimità ai fini dell'accertamento dell'esistenza dei *«seri motivi di carattere umanitario»*.

Secondo la Suprema Corte, infatti, la vulnerabilità dello straniero non impone solo l'astensione dal suo allontanamento, ma consente di *«derogare al principio dell'adempimento delle condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e), del codice frontiere Schengen»* attraverso il rilascio di un visto di ingresso *«per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali»* (Cass. n. 4455/18).

Nel caso del popolo palestinese la vulnerabilità dei suoi cittadini è grave e manifesta per la sola presenza nel territorio. Le condizioni di totale privazione dei più elementari diritti umani è stata riconosciuta come caratterizzante la perpetrazione di un **genocidio** contro la popolazione gazawi.

La giurisprudenza nazionale ha riconosciuto la piena applicabilità di tale strumento, in particolare per consentire l'ingresso in Italia di persone che si trovano in situazioni di emergenza umanitaria o che intendano accedere alla procedura di asilo richiedendo il rilascio di un visto d'ingresso presso le rappresentanze consolari italiane all'estero.

La Corte d'Appello di Roma, con sentenza 11.1.2021 (RG 2525/2020), ha affermato che l'art. 25 del Codice Visti si configura quale *"istituto richiamato proprio in favore di un cittadino non comunitario che voglia ottenere un visto presso una rappresentanza diplomatica di un Paese UE, al fine di raggiungere in sicurezza lo Stato in cui proporre domanda di asilo"*.

È stato inoltre precisato che, sebbene il rilascio del visto umanitario sia formalmente una facoltà dello Stato membro, la discrezionalità deve essere esercitata nel rispetto dei principi costituzionali e degli obblighi internazionali vincolanti per lo Stato, tra cui il rispetto dell'art. 10, comma 3, Cost., dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati e del principio di non refoulement. Come chiarito dalla Corte d'Appello di Roma, *"la discrezionalità politica non è priva di confini e limiti, poiché essa deve comunque rispettare i principi di natura giuridica posti dall'ordinamento tanto a livello costituzionale quanto legislativo"* (sentenza cit.).

Tale orientamento è stato già recepito anche dal Tribunale di Roma, che ha riconosciuto la possibilità di ricorrere al visto umanitario di cui all'art. 25

del Codice Visti per consentire l'accesso al territorio italiano nei casi di grave vulnerabilità personale e familiare (Trib. Roma, ord. 21.9.2019, RG 4920/2019).

Il 24 gennaio 2025 la Corte di Giustizia Internazionale (CIG), nell'ambito della causa *Application of the Convention on the Prevention and Prosecution of Genocide (South Africa c Israel case)*, ha emesso un'ordinanza nella quale, sulla base delle evidenze apportate dallo stato del Sud Africa e facendo riferimento alla documentazione ufficiale di Special Rapporteurs e agenzie ONU, considerava plausibile la perpetrazione del crimine di genocidio da parte di Israele nei confronti della popolazione palestinese a Gaza. Veniva quindi ravvisato un rischio imminente e grave di violazione dei diritti della popolazione palestinese come protetti dalla Convenzione per la prevenzione e la prosecuzione del crimine di genocidio (Genocide Convention).

La Corte decideva pertanto di emettere una serie di misure, con effetto vincolante (par. 83 dell'ordinanza. Cfr. ICJ, La Grand case), al fine di prevenire e cessare gli effetti delle condotte incriminate. Tra le misure adottate, la Corte ha imposto allo stato di Israele di fornire e non ostacolare l'assistenza umanitaria alla popolazione civile.

Come stabilito dalla CIG stessa nel caso Bosnia c. Serbia, e come ribadito in più occasioni da osservatori e giuristi nel caso presente, l'emissione di misure provvisionali determina, supportate a loro volta dal fumus della plausibile perpetrazione del c.d. crimine dei crimini, un obbligo generale di cooperazione e attivazione nei confronti degli Stati terzi (cfr. Art. 1 Convenzione sulla prevenzione del genocidio). Infatti, la Convenzione sulla prevenzione e sulla persecuzione del genocidio, norma di carattere consuetudinario, avente carattere cogente e inderogabile nei confronti di tutti gli Stati della comunità internazionale, impone un obbligo su tutti gli Stati terzi di fare quanto in loro potere per prevenire/ostacolare/porre fine alle condotte incriminate, dal momento in cui lo Stato viene a conoscenza o avrebbe dovuto conoscere il rischio della possibile perpetrazione del crimine di genocidio (cfr. ICJ, Bosnia c Serbia,10 para 432 " *a State may be found to have violated its obligation to prevent even though it had no certainty, at the time when it should have acted, but failed to do so, that genocide was about to be committed or was under way; for it to incur responsibility on this basis it is enough that the State was aware, or should normally have been aware, of the serious danger that acts of genocide would be committed*").

Al fine di comprendere in quali condotte l'obbligo di cooperazione al fine di cessare gli effetti pregiudizievoli da parte di uno stato terzo debba sostanziarsi, è utile richiamare le raccomandazioni elaborate dalla Special Rapporteur sui Territori Palestinesi Occupati, l' avv. Francesca Albanese, che, a più riprese, nell'ambito dei rapporti tematici semestralmente

pubblicati, richiama all'obbligo da parte di tutti gli Stati di assicurare protezione umanitaria senza ostacoli alla popolazione civile Palestinese (cfr. lett. g) "Recommendations" in F. Albanese, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, UNGA, A779/344, October 2024, pag. 32).

D'altro canto, sebbene le decisioni in merito al rilascio di visti d'ingresso sul territorio resti una competenza discrezionale dell'autorità consolare, tale discrezionalità è esercitata all'interno di un'architettura giuridica che deve tener conto degli obblighi derivanti da altre norme cogenti di carattere internazionale. In particolare, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è stata investita in più occasioni del compito di individuare limiti all'esercizio discrezionale del potere da parte delle autorità consolari, sulla base del c.d. esercizio extraterritoriale della Convenzione dei Diritti dell'Uomo. L'art. 2 della Convenzione, infatti, prevede che la stessa si applichi a tutti gli individui che si trovino sotto la giurisdizione degli Stati membri. E' stato più volte ribadito che la giurisdizione è principalmente territoriale e che, tuttavia, in via eccezionale, l'esercizio giurisdizionale (e, quindi, l'applicazione) della CEDU fosse consentita in contesti c.d. extra-territoriali , al di fuori del territorio degli Stati membri *(ex multis,* cfr. Bankovic case). Al di là dei casi individuati dalla dottrina classica del diritto internazionale di esercizio giurisdizionale (si pensi ad esempio all'applicazione della giurisdizione di uno stato in acque territoriale da parte dello Stato battente bandiera), l'applicazione extraterritoriale della Convenzione è stata rinvenuta anche nei casi di esercizio qualificato di potere nei confronti di individui e rispetto ad aree circoscritte (come nel caso di occupazioni militari o nel caso di basi militari collocate sul territorio di Paesi terzi. cfr. Al Skeini case).

Particolare rilievo ai fini del presente giudizio assume anche il Rapporto della Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani nei Territori Palestinesi Occupati, Francesca Albanese, presentato al Consiglio ONU per i Diritti Umani lo scorso 16 giugno 2025 (A/HRC/59/23), che offre un quadro giuridico e fattuale di straordinaria linearità ed evidenza sulla responsabilità che l'Italia deve assumere nella protezione dei cittadini palestinesi. La sezione del Rapporto dedicata alla responsabilità degli Stati terzi, tra cui espressamente l'Italia la Relatrice richiama gli obblighi internazionali che vincolano gli Stati a: non trasferire armi o materiali militari che possano essere utilizzati per violare il diritto internazionale umanitario; e a non agevolare, direttamente o indirettamente, atti di genocidio o crimini internazionali mediante relazioni economiche, militari o diplomatiche. Viene altresì evidenziato che aziende ed entità economiche con sede o attività in Italia risultano coinvolte nelle forniture di beni e servizi funzionali al conflitto in corso, con il rischio di concorrere in modo giuridicamente rilevante a crimini di diritto internazionale, inclusi i crimini

di genocidio e apartheid. In tale quadro, l'Italia è destinataria di specifici obblighi di prevenzione e repressione del genocidio, nonché di protezione delle vittime, derivanti non solo dalla Convenzione sul genocidio, ma anche dagli articoli 1 e 16 del Progetto ONU sugli illeciti internazionali degli Stati. Ne discende che, ai fini della presente controversia, lo Stato italiano non solo non può legittimamente ostacolare l'ingresso sul territorio dei ricorrenti in fuga da Gaza, ma anzi ha un obbligo rafforzato a consentirne l'accesso, quale misura di protezione minima e necessaria per prevenire la violazione irreparabile del diritto alla vita, all'incolumità personale e alla dignità umana.

Per quanto concerne l'esercizio del potere consolare, la giurisprudenza della CEDU ha stabilito in maniera ricorrente che l'attività consolare rientra pienamente nell'esercizio giurisdizionale dello Stato di riferimento. Sulla specifica questione dell'applicabilità della CEDU nell'ambito dell'esercizio del potere consolare nei confronti di individui al di fuori delle sedi consolari, la Corte EDU ha ravvisato l'applicabilità della CEDU quando le persone interessate dall'esercizio del potere consolare fossero cittadini del Paese di riferimento, sulla base del rafforzato collegamento giurisdizionale (fattore personale - nazionali dello Stato membro - e esercizio del potere consolare dello Stato medesimo) - (cfr. K v Germany), escludendola tuttavia nel caso di cittadini di Paesi terzi (come stabilito nel caso M N v Belgium).

A tal proposito, la richiesta del rilascio di un visto, tra cui anche, potenzialmente un visto ex art. 25 Codice Schengen, veniva avanzata da un familiare di cittadino rifugiato regolarmente residente in Italia. Pertanto, la valutazione che il Consolato è chiamato a fare deve necessariamente tener conto della tutela del richiedente ai sensi della Convenzione EDU, tra cui, il diritto all'unità familiare, contenuto nell'art. 8. Facendo richiamo alla giurisprudenza nazionale summenzionata in materia di limiti al potere discrezionale dell'Amministrazione, si ritiene che, oltre che alle ragioni già rappresentate, il Consolato avrebbe dovuto tener conto del diritto del richiedente all'unità familiare, diritto soggettivo qualificato che non poteva essere ignorato, soprattutto alla luce del grave pregiudizio che potrebbe derivare in caso di negato accesso dei familiari del richiedente sul territorio italiano.

Il c.d. *periculum in mora.*

Sotto il profilo del *periculum in mora*, si deve rilevare che, a causa dell'inaccessibilità dei servizi che la rappresentanza diplomatica italiana in Gerusalemme dovrebbe fornire, i ricorrenti rischiano di non poter lasciare il Paese prima che la situazione degeneri ulteriormente. Tutte le agenzie di stampa e le fonti governative esprimono la necessità che i cittadini palestinesi che oggi si trovano a Gaza possano abbandonare il Paese per

evitare conseguenze irreversibili per sé e i propri familiari. Gli appelli lanciati dalle Organizzazioni internazionali sono molto chiari nel definire quello in corso a Gaza un "*genocidio*" davanti al quale non si può restare indifferenti. La normativa, così come interpretata dalla giurisprudenza nazionale e internazionale, permette di rilasciare un visto di ingresso ai ricorrenti, declinandolo nelle forme che si ritenga più utili a raggiungere lo scopo di salvare delle vite umane dallo sterminio in atto.

Il *periculum in mora* si presenta, dunque, con connotati di assoluta eccezionalità e gravità. I ricorrenti e i loro figli minori risiedono nella Striscia di Gaza, attualmente sottoposta a bombardamenti quotidiani, privi di accesso a cure mediche, cibo, acqua, elettricità e alloggi sicuri, sistematicamente soggetti a ordini di evacuazione e successivo bombardamento dell'area precedente.

L'ONU, nel suo ultimo rapporto UNRWA del 30 maggio 2025, ha denunciato la sistematica distruzione di infrastrutture civili, compresi ospedali e scuole, e il blocco quasi totale degli aiuti umanitari.

L'OMS conferma che l'85% delle strutture sanitarie di Gaza è fuori servizio e che la popolazione civile si trova senza accesso a farmaci salvavita e cure urgenti.

L'Alto Commissario ONU per i Diritti Umani ha parlato apertamente di rischio genocidio, e i principali organismi umanitari internazionali (UNICEF, Save the Children, Amnesty International) hanno segnalato che la Striscia di Gaza è oggi "*il luogo più pericoloso al mondo per i bambini*"

Non vi è dubbio che la condizione attuale integri non solo il pericolo di lesione dei diritti fondamentali (artt. 2 e 3 CEDU), ma anche una minaccia concreta e attuale al diritto alla vita stesso.

La giurisprudenza amministrativa più recente ha ritenuto fondata un'analoga richiesta di ingresso per studentesse palestinesi di Gaza, ravvisando il *periculum* nella *"impossibilità assoluta di accesso ai servizi consolari e di uscita dal Paese"* (TAR Lazio, ord. caut. n. 03110/2025, 5 giugno 2025).

In tale quadro, il *periculum in mora* si manifesta in modo assoluto, perché il ritardo nel rilascio del visto può determinare un danno irreversibile alla vita e all'incolumità dei ricorrenti.

Pertanto, ricorrono congiuntamente *il fumus boni iuris* e il *periculum in mora* per disporre, con urgenza, il rilascio di un visto d'ingresso per motivi umanitari.

Le spese processuali saranno regolate con il provvedimento definitivo.

P.Q.M.

Il Tribunale

Visti gli artt. 669 sexies comma 2 e 700 c.p.c,

accoglie il ricorso e per l'effetto:

ordina al MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, e per esso all'Ambasciata d'Italia in Israele, di rilasciare, entro e non oltre sette giorni dalla comunicazione della presente ordinanza, un visto di ingresso per motivi umanitari, ai sensi dell'art. 25 del Regolamento (CE) 810/2009, in favore di:

- [redacted], **nata a AlBuraij (Gaza) il 14.02.1994;**
- [redacted], **nato in Arabia Saudita il 21.02.1988;**
- [redacted], **nata a Deir Albalah il 09.08.2020;**
- [redacted], **nato a Deir Albalah il 17.10.2022**;
- [redacted], **nato a Alnusairat il 18.04.2024**

- fissa per la conferma, la modifica o la revoca del presente provvedimento l'udienza del 9 settembre 2025 ore 9.30, dando termine a parte ricorrente fino al 14 agosto 2025 per la notifica alle parti resistenti del ricorso unitamente al presente provvedimento;
- dispone che la predetta udienza del 9 settembre 2025 avvenga nelle forme di cui all'art. 127 ter cpc e all'uopo assegna termine fino alle ore 9.30 del giorno di udienza per il deposito di note sostitutive.
- onera parte ricorrente di depositare al fascicolo entro l'udienza di cui sopra, i video contenenti la registrazione del conferimento della procura.
- spese al definitivo.

Roma, il 6/8/2025

IL GIUDICE
Fabrizio Molinari