R.G. N. 35381/2025

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 14.02.1994** anche in funzione di esercente la patria potestà sui minori **(1)** [redacted] **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 Arabia Saudita il 21.02.1988,** 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;

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.

all'esito dell'udienza cartolare del 9-09-2025 ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con ricorso ex art. 700 c.p.c. depositato in data 14 luglio 2025, i sig.ri [redacted], anche in qualità di esercenti la potestà genitoriale sui minori [redacted], hanno chiesto al Tribunale di Roma 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*".

Parte ricorrente a sostegno della propria domanda ha esposto che:

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

● La sig.ra [redacted] nvive con il marito, il sig. [redacted], nato a Gaza il 09.08.1984, titolare di permesso di soggiorno [redacted] per motivi di asilo politico;

Firmato Da: FABRIZIO MOLINARI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 792885d3369620edae1f313fb2571c37

● I coniugi hanno disponibilità di abitazione nel comune di [redacted] (TV) alla Via [redacted], 29 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. F[redacted] 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] 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 [redacted];

● 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;

Firmato Da: FABRIZIO MOLINARI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 792885d3369620edae1f313fb2571c37

● 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.

Con decreto *inaudita altera parte* del 6 agosto 2025, questo Tribunale ha accolto in via provvisoria la domanda, ordinando 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 del presente decreto, un visto di ingresso per motivi umanitari, ai sensi dell'art. 25 del Regolamento (CE) 810/2009, in favore dei ricorrenti, fissando contestualmente l'udienza del 9 settembre 2025 – in modalità c.d. cartolare - per la conferma, la modifica o la revoca del decreto.

Si è costituito in giudizio il Ministero degli Affari Esteri chiedendo la revoca del predetto decreto.

In particolare, parte resistente ha eccepito che il decreto *de quo* ordina l'emissione di una tipologia di visto, il cd. visto per motivi umanitari VTL ex art. 25 del Regolamento CE 810/2009 che, in via generale, non è disciplinato nel nostro ordinamento né a livello nazionale né, tantomeno, eurounitario.

Non potrebbe trovare, dunque, applicazione il minoritario indirizzo giurisprudenziale secondo cui il visto di cui all'art. 25 del Reg. CE 810/09 sia utilizzabile in via generale ogniqualvolta sussistano motivi di natura umanitaria.

La Corte di Giustizia – nella pronuncia C-638/16 del 2017 - ha dato un'interpretazione restrittiva della norma di cui al Reg. Ce 810/09 rilevando altresì come una domanda di visto per motivi umanitari rientri unicamente nell'ambito di applicazione del diritto nazionale.

Analogamente, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nella decisione M.N. e altri contro Belgio (2020), ha escluso che possa ricavarsi dal diritto europeo un obbligo generalizzato in capo agli Stati membri al rilascio del cd. visto umanitario, sottolineando che una diversa interpretazione determinerebbe "*un'applicazione quasi universale della Convenzione EDU, tale da imporre agli Stati membri un obbligo positivo generalizzato di ammissione*".

La Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella pronuncia X e X contro Belgio (C-638/16 PPU, 2017) ha statuito che "*la domanda di visto con validità territoriale limitata, presentata per motivi umanitari con l'intenzione di presentare una domanda di protezione internazionale, non rientra nell'ambito di applicazione del Codice Visti"*.

Una domanda di visto per motivi umanitari rientrerebbe unicamente nell'ambito di applicazione del diritto nazionale poiché l'ambito di applicazione del Codice comunitario dei visti è limitato dall'art. 1 alle sole procedure e condizioni per il rilascio di visti per soggiorni non superiori a 90 giorni.

Secondo parte resistente, il diritto dell'Unione non impone in capo agli Stati Membri alcun obbligo positivo di concedere V.T.L. per consentire l'ingresso in territorio nazionale di cittadini stranieri che intendono presentare domanda di protezione internazionale; facoltà, quest'ultima, che rimane prerogativa di ciascuno Stato Membro.

Conseguentemente non può ritenersi che nel vigente ordinamento giuridico italiano esista una tipologia di visto c.d. "umanitario" finalizzata alla richiesta della protezione internazionale.

Con note depositate in data 8.9.2025 il difensore di parte ricorrente ha rappresentato:

Firmato Da: FABRIZIO MOLINARI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 792885d3369620edae1f313fb2571c37

- che il sig. [redacted] è stato convocato il giorno 28.08.2025 presso l'Ambasciata d'Italia a Il Cairo ove venivano acquisiti i dati biometrici dello stesso e la documentazione per il rilascio del visto con la rassicurazione che la pratica di rilascio del visto sarebbe stata evasa entro 2 giorni lavorativi;

- che in data 22.08.2025, non avendo avuto informazioni dal Consolato in Gerusalemme, provvedeva a inviare richiesta di informazioni a mezzo *pec,* sollecitando l'adempimento;

- che alla data dell'8.9.2025 non era pervenuta alcuna risposta nè da Gerusalemme nè da Il Cairo, e che pertanto la ricorrente con i tre figli minori, si trovano ancora a Gaza ove sono continuamente esposti a pericolo per la vita e a condizioni di vita estreme.

Ha chiesto, pertanto, di confermare il decreto emesso il 06.08.2025, "*integrando lo stesso con qualsiasi misura il Giudice ritenga utile e necessaria al fine di completare la procedura di rilascio dei visti e di evacuazione dei ricorrenti, anche prevedendo sanzioni pecuniarie per ogni giorno di ritardo, con condanna di parte resistente al pagamento delle spese di lite, da definirsi in misura ritenuta di giustizia*".

Orbene, il decreto emesso deve essere confermato per i motivi che di seguito si espongono.

Sul fumus boni iuris.

Sussiste il *fumus boni iuris* in relazione al diritto dei ricorrenti ad ottenere un visto d'ingresso per l'Italia ai sensi dell'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009 (c.d. Codice Visti).

L'art. 25, paragrafo 1, del Regolamento (CE) n. 810/2009 (c.d. Codice Visti), in combinato disposto con l'art. 6, paragrafo 5, lettera c) del Regolamento (UE) 2016/399 (Codice Frontiere Schengen), costituisce la fonte normativa che consente il rilascio di un visto con validità territoriale limitata (VTL) per *"motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali"*. La sua applicazione permette di derogare ai requisiti ordinari di ingresso.

Secondo un orientamento invalso anche presso il Tribunale di Roma (ord, 23-05-22 rg 15094/2022) la norma costituzionale di cui all'art 10 comma 3 Cost. può nel caso di specie trovare applicazione anche come diritto di accedere al territorio dello Stato al fine di essere ammesso al riconoscimento della procedura di protezione internazionale (Cass. sent. n. 25028/2005), in quanto, come affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent. n. 29460/2019), il diritto alla protezione internazionale "*è pieno e perfetto"* e "*il procedimento non incide affatto sull'insorgenza del diritto"* che "*nelle forme del procedimento è solo accertato…il diritto sorge quando si verifica la situazione di vulnerabilità"* (così Trib. Roma sentenza n. 22917/2019 del 28 novembre 2019 confermata dalla Corte d'Appello con sentenza del 11 gennaio 2021).

La portata immediatamente precettiva del diritto di asilo di cui all'art 10 comma 3 della Costituzione - non a caso inserito tra i diritti fondamentali della persona - è stata affermata dalla giurisprudenza della Suprema Corte fin dal 1997, anche in mancanza di una legge che ne specificasse le condizioni di esercizio e le modalità di godimento (Cassazione SSUU civ., 26 maggio 1997 n. 4674, Cass. n. 907/1999, Cass 8423/2004).

D'altro canto, l'affermazione secondo la quale l'introduzione delle tre forme di protezione - *status* di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria - copre l'intera portata del diritto di asilo costituzionale ha riguardo, evidentemente, al contenuto del diritto di asilo e non alle condizioni per la presentazione della domanda, quali la necessaria presenza sul territorio nazionale che nella norma costituzionale non è prevista.

Firmato Da: FABRIZIO MOLINARI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 792885d3369620edae1f313fb2571c37

L'evocazione, contenuta nell'art. 10, co. 3, Cost., del territorio della Repubblica viene prospettata quale luogo dove lo straniero potrà effettivamente beneficiare della situazione giuridica soggettiva di riferimento e non quale luogo dove il richiedente asilo debba previamente trovarsi al fine di chiederne il riconoscimento.

Al fine di consentire l'ingresso a chi avesse diritto a presentare domanda di protezione internazionale sul territorio nazionale, parte della giurisprudenza di merito ha ritenuto utilizzabile lo strumento della concessione del visto umanitario.

In particolare, la Corte d'Appello di Roma (Corte d'Appello sentenza del 11 gennaio 2021) ha affermato: "*il richiamo all'art 25 del Regolamento CE 810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio era del tutto pertinente: esso disciplina il rilascio del visto territoriale limitato, in via eccezionale, quando sussistano motivi umanitari ivi disciplinati e .. è un istituto richiamato proprio in favore di un cittadino non comunitario che voglia ottenere un visto presso una rappresentanza diplomatica di un Paese UE posto al di fuori della UE, al fine di raggiungere in sicurezza lo Stato dove proporre domanda di asilo. E' ben vero che la Corte di Giustizia nella sentenza X e X c/ Belgio ha interpretato restrittivamente detta norma; né ignora questa corte che anche la corte EDU nella sentenza M.N. c/ Belgio del 5.5.2020 in una fattispecie del tutto analoga a quella esaminata dalla Corte di Giustizia ha reso un'interpretazione molto restrittiva della stessa norma, in favore del potere di ciascuno Stato membro di regolare i flussi migratori. Tuttavia proprio per i cosiddetti corridoi umanitari, elaborati sin dal 2015 in Italia, per consentire l'ingresso protetto di potenziali rifugiati, è stato utilizzato il visto di breve durata (VTL); istituto utilizzato in modo analogo da altri 14 Stati membri e da ritenersi quindi pienamente applicabile all'ordinamento interno*...".

Questo giudice non ignora che una recente ordinanza del Tribunale di Roma (ord. del 4 settembre 2025, proc. R.G. n. 32599/2025), ha precisato che "*la normativa di rango primario vigente in Italia non contempla l'ipotesi di rilascio del visto individuale per motivi umanitari., né può affermarsi un diritto dello straniero che si trovi all'estero ad essere ammesso nel territorio della Repubblica al fine di riceverne protezione internazionale*", salvo casi eccezionali come la presenza su natante o aeromobile battente bandiera italiana o la presentazione al valico di frontiera (principio di *non refoulement*). Essa ha altresì ribadito che l'art. 25 del Codice Visti, alla luce della sentenza CGUE X. e X. c. Belgio (C638/16 PPU), è stato escluso per domande di visto funzionali a richieste di protezione e destinate a soggiorni superiori ai 90 giorni, affermando che la regolamentazione di tali visti di lunga durata rientra nei diritti nazionali.

L'ordinanza citata ha concluso che "*non esiste né l'obbligo, né la possibilità di concedere visti individuali per motivi umanitari che siano, esplicitamente o implicitamente, finalizzati ad una successiva domanda di protezione e destinati, perciò, a determinare il soggiorno dello straniero sul territorio nazionale per una durata superiore a 90 giorni*", e che il rifiuto di concedere tali visti non determina alcuna responsabilità dello Stato per violazione di obblighi costituzionali o internazionali in materia di diritti fondamentali. Per quanto riguarda gli "obblighi internazionali", l'ordinanza ha inoltre rilevato l'assenza di elementi che denotino la sussistenza della giurisdizione dello Stato italiano nei confronti dei ricorrenti, in quanto dimoranti a Gaza e non cittadini italiani, e in assenza di attività autoritativa del Consolato/Ambasciata italiana che abbia concretizzato l'esercizio di un potere/controllo sulle persone dei ricorrenti.

Tuttavia, si osserva che, sebbene formalmente discrezionale, l'applicazione delle disposizioni sul c.d. visto umanitario, conformemente al primo orientamento, deve essere costituzionalmente e convenzionalmente orientata alla tutela dei diritti fondamentali della persona. A sostegno di questa interpretazione si evidenzia quanto segue.

Firmato Da: FABRIZIO MOLINARI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 792885d3369620edae1f313fb2571c37

La giurisprudenza nazionale ha riconosciuto la piena applicabilità di questo strumento per consentire l'ingresso in Italia a persone in situazioni di emergenza umanitaria o che intendano accedere all'asilo, anche tramite richiesta presso le rappresentanze consolari italiane all'estero.

Nello specifico, la Corte d'Appello di Roma, con sentenza dell'11 gennaio 2021, ha affermato che l'art. 25 del Codice Visti si configura come "*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*". Pertanto, la possibilità di ricorrere al visto umanitario di cui all'art. 25 del Codice Visti, attua l'art. 10 comma della Costituzione, per consentire l'accesso al territorio italiano nei casi di grave vulnerabilità personale e familiare (Trib. Roma, ord. 21 settembre 2019, RG 4920/2019).

D'altronde, come evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. sent. n. 25028/2005), il diritto di asilo deve intendersi non tanto come un diritto alla permanenza e alla protezione nel territorio dello Stato, quanto piuttosto come il diritto dello straniero di accedervi al fine di essere ammesso alla procedura di riconoscimento dello "status" di rifugiato politico e non ha contenuto legale diverso e più ampio del diritto a ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata dell'istruttoria della relativa pratica. Si tratta, dunque, di un diritto attualmente previsto soltanto per coloro che rientrano nella nozione di rifugiato politico ai sensi della Convenzione predetta e, di conseguenza, risolutivamente condizionato al mancato accoglimento della domanda di riconoscimento dello "status" di rifugiato politico. Dette modalità di accesso nel territorio dello Stato sono appunto disciplinate da regolamento visti.

Si evidenzia, inoltre, che la Commissione Europea, nel proprio Vademecum operativo del 2024, ha chiarito che il visto umanitario può essere rilasciato per motivi di salute, condizioni di vulnerabilità o esigenze di protezione immediata. La Suprema Corte (Cass. n. 4455/18) ha confermato che la vulnerabilità dello straniero non impone solo l'astensione dal suo allontanamento, ma consente di "*derogare al principio dell'adempimento delle condizioni di ingresso*" attraverso il rilascio di un visto per motivi umanitari. Pertanto, in contesti di grave conflitto e in assenza di documentazione completa, la situazione individuale deve essere valutata come elemento centrale per il rilascio del visto (Trib. Roma, Sent. n. 17732/2023).

Va detto che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa C-638/16 PPU, e *X e X contro État belge)* ha stabilito che l'articolo 25 del Regolamento Visti non impone agli Stati membri l'obbligo di rilasciare un visto a persone che rischiano di subire trattamenti inumani e degradanti o tortura (violazione degli articoli 4 e 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) nel loro Paese d'origine.

La Corte ha negato l'esistenza di un obbligo per gli Stati di aprire canali di ingresso per evitare il rischio di tali violazioni. Ha quindi sancito che il principio di *non-refoulement* si applica solo alle persone che sono già presenti sul territorio dello Stato membro, non anche a chi si trova al di fuori di esso e chiede un visto per potervi entrare.

Anche la Corte EDU ha affrontato la questione, arrivando a una conclusione simile a quella della CGUE, seppur con un ragionamento diverso. Nella sentenza del 5 maggio 2020, *M.N. e altri c. Belgio*, la Corte EDU ha esaminato il caso riguardava una famiglia siriana che aveva chiesto un visto umanitario all'Ambasciata belga a Beirut.

La Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile non sussistendo una giurisdizione extraterritoriale. La Corte EDU ha ribadito che la sua giurisdizione, ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione, è "*in primo luogo territoriale*". Affinché possa sussistere una giurisdizione extraterritoriale, devono esserci

Firmato Da: FABRIZIO MOLINARI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 792885d3369620edae1f313fb2571c37

"*circostanze eccezionali*". La Corte ha escluso che la semplice presentazione di una domanda di visto presso un'ambasciata straniera possa costituire una circostanza eccezionale sufficiente a far sorgere una responsabilità dello Stato per la potenziale violazione dell'articolo 3 della CEDU. La Corte ha sostenuto che il rilascio di visti umanitari rimane una prerogativa esclusiva e discrezionale degli Stati. L'esercizio di un controllo amministrativo da parte dello Stato sulla sua ambasciata non è sufficiente a creare una giurisdizione extraterritoriale.

Ebbene, a differenza di quanto sostenuto nell'ordinanza del Tribunale di Roma, 4 settembre 2025, RG n. 32599/2025, si ritiene che proprio le due sentenze da ultimo richiamate consentano di applicare l'art. 25 paragrafo 1, del Regolamento (CE) n. 810/2009 (c.d. Codice Visti) al caso di specie.

Preliminarmente non è un ostacolo all'applicazione di questa norma la circostanza che i richiedenti si trovino all'estero. È proprio il meccanismo dell'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009, destinato a operare con richieste extraterritoriali di visti per ragioni umanitarie presentate da cittadini di paesi terzi al di fuori del territorio dello Stato membro, a giustificare l'applicazione extraterritoriale del diritto comunitario e dei suoi principi, compresi quelli della CEDU.

La previsione stessa della possibilità di chiedere un visto presso una rappresentanza diplomatica all'estero (art. 9 Reg. (CE) n. 810/2009, implicito nel meccanismo di presentazione delle domande di visto all'estero) implica un'assunzione di responsabilità da parte dello Stato che va oltre il mero controllo territoriale.

Il fatto che l'art. 25 sia concepito per essere invocato da individui che non si trovano sul territorio dello Stato membro, e che la procedura stessa di domanda di visto si svolga presso le rappresentanze diplomatiche e consolari, estende la sfera di applicazione del diritto dell'Unione e dei principi CEDU a tali contesti.

In secondo luogo, a differenza del caso esaminato nella causa C-638/16 PPU, X e X contro État belge, dalla Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, la domanda di visto dei ricorrenti non è ancora intesa ad avere un soggiorno di lunga durata superiore ai 90 o ai 180 giorni, ma mira a ottenere salvezza da una catastrofe umanitaria attraverso la presentazione e l'ottenimento del visto ai sensi dell'art. 25 regolamento visti.

In tal senso e in una sfumatura leggermente diversa dall'orientamento a cui si aderisce, la situazione dei ricorrenti ha fondamento nell'art. 2 della Costituzione prima ancora che nell'art. 10 della Costituzione.

In aggiunta, si rileva che la situazione nella Striscia di Gaza, descritta nel Rapporto della Relatrice Speciale ONU Francesca Albanese del 16 giugno 2025 (A/HRC/59/23) come "economia del genocidio", impone allo Stato italiano un obbligo di mezzi rafforzato di attivarsi per consentire la presentazione e il rilascio dei visti in questione, adoperandosi effettivamente per le vie diplomatiche per la materiale consegna e messa in salvo dei richiedenti.

L'Italia ha, infatti, un dovere di prevenzione e repressione del genocidio e di protezione delle vittime, derivante anche dalla Convenzione sul genocidio (Art. I).

L'Italia ha ratificato la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio mediante la legge n. 153 dell'11 marzo 1952 e la Convenzione è pienamente vigente nell'ordinamento italiano. La Convenzione, come stabilito dall'articolo 2 della legge di ratifica, ha ricevuto "*piena ed intera esecuzione dalla data di entrata in vigore della legge che sarà emanata secondo quanto è prescritto dall'art. 5 della Convenzione stessa*". L'attuazione concreta è avvenuta con la legge 9 ottobre 1967, n. 962 ("Prevenzione e repressione del delitto di genocidio"), che ha introdotto

Firmato Da: FABRIZIO MOLINARI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 792885d3369620edae1f313fb2571c37

nell'ordinamento italiano le fattispecie penali specifiche per reprimere i crimini di genocidio, stabilendo sanzioni dettagliate per tutti gli atti contemplati dalla Convenzione internazionale.

La Convenzione sul genocidio del 1948 (The 1948 Genocide Convention) stabilisce misure specifiche di prevenzione attraverso diversi articoli che creano obblighi giuridici vincolanti per gli Stati contraenti (legal obligations for contracting States), come dettagliato dalla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia (jurisprudence of the International Court of Justice).

L'articolo I (Article I) costituisce il fondamento dell'obbligo preventivo (foundation of the preventive obligation), stabilendo che "le Parti contraenti confermano che il genocidio, sia che venga commesso in tempo di pace sia che venga commesso in tempo di guerra, è un crimine di diritto internazionale che esse si impegnano a prevenire ed a punire" ("The Contracting Parties confirm that genocide, whether committed in time of peace or in time of war, is a crime under international law which they undertake to prevent and to punish"). La Corte internazionale di giustizia (The International Court of Justice), nella sentenza del 26 febbraio 2007 (in the judgment of 26 February 2007) relativa all'applicazione della Convenzione sulla prevenzione e repressione del crimine di genocidio (Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro) (concerning the application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)), ha chiarito che l'articolo I contiene tre obblighi distinti (three distinct obligations): l'obbligo di non commettere genocidio (the obligation not to commit genocide), l'obbligo di punire (the obligation to punish) e l'obbligo autonomo di prevenire (the autonomous obligation to prevent).

Nel paragrafo 430 della sentenza del 2007 (In paragraph 430 of the 2007 judgment), la Corte ha stabilito che l'obbligo di prevenzione è qualificato come obbligo di condotta (an obligation of conduct), non di risultato (not of result), affermando testualmente che: "it is clear that the obligation in question is one of conduct and not one of result, in the sense that a State cannot be under an obligation to succeed, whatever the circumstances, in preventing the commission of genocide: the obligation of States parties is rather to employ all means reasonably available to them, so as to prevent genocide so far as possible. A State does not incur responsibility simply because the desired result is not achieved; responsibility is however incurred if the State manifestly failed to take all measures to prevent genocide which were within its power, and which might have contributed to preventing the genocide. In this area the notion of 'due diligence', which calls for an assessment in concreto, is of critical importance" ("è chiaro che l'obbligo in questione è di condotta e non di risultato, nel senso che uno Stato non può essere obbligato a riuscire, qualunque siano le circostanze, a prevenire la commissione di genocidio: l'obbligo degli Stati parti è piuttosto quello di impiegare tutti i mezzi ragionevolmente a loro disposizione, in modo da prevenire il genocidio per quanto possibile. Uno Stato non incorre in responsabilità semplicemente perché il risultato desiderato non è raggiunto; la responsabilità è invece assunta se lo Stato ha manifestamente mancato di prendere tutte le misure per prevenire il genocidio che erano nel suo potere, e che avrebbero potuto contribuire a prevenirlo. In quest'area la nozione di 'diligenza dovuta', che richiede una valutazione in concreto, è di importanza critica").

Relativamente ai parametri di valutazione dell'adempimento dell'obbligo (Regarding the parameters for evaluating the fulfillment of the obligation), la Corte ha specificato nel paragrafo 430 della sentenza che devono essere considerati: la capacità di influire efficacemente sull'azione delle persone che potrebbero commettere genocidio (the capacity to influence effectively the actions of persons likely to commit genocide), che dipende dalla distanza geografica e dalla forza dei legami politici e di altro tipo tra lo Stato e i principali attori degli eventi (which depends on the geographical distance and the strength of political and other ties between the State and the main actors of the events); la valutazione deve seguire criteri giuridici poiché ogni Stato può agire solo entro i limiti del diritto

Firmato Da: FABRIZIO MOLINARI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 792885d3369620edae1f313fb2571c37

internazionale (the evaluation must follow legal criteria since each State can act only within the limits of international law).

Sui limiti temporali dell'obbligo (On the temporal limits of the obligation), nel paragrafo 431 la Corte ha sostenuto che l'obbligo di prevenzione del genocidio sussiste "at the instant that the State learns of, or should normally have learned of, the existence of a serious risk that genocide will be committed. From that moment onwards, if the State has available to it means likely to have a deterrent effect on those suspected of preparing genocide, or reasonably suspected of harbouring specific intent (dolus specialis), it is under a duty to make such use of these means as the circumstances permit" ("nel momento in cui lo Stato viene a conoscenza, o avrebbe normalmente dovuto venire a conoscenza, dell'esistenza di un serio rischio che il genocidio sarà commesso. Da quel momento in poi, se lo Stato ha a sua disposizione mezzi che potrebbero avere un effetto deterrente su coloro che sono sospettati di preparare il genocidio, o ragionevolmente sospettati di avere uno specifico intento (dolus specialis), ha il dovere di fare uso di tali mezzi come le circostanze permettono").

Controversialmente (Controversially), la Corte ha concluso nel paragrafo 431 che "a State can be held responsible for breaching the obligation to prevent genocide only ifgenocide was actually committed. It is at the time when commission of the prohibited act(genocide or any of the other acts listed in Article III of the Convention) begins that thebreach of an obligation of prevention occurs. [...] If neither genocide nor any of the otheracts listed in Article III of the Convention are ultimately carried out, then a State that omitted to act when it could have done so cannot be held responsible a posteriori, since the event did not happen" ("uno Stato può essere ritenuto responsabile per la violazione dell'obbligo di prevenire il genocidio solo se il genocidio è stato effettivamente commesso. È nel momento in cui inizia la commissione dell'atto proibito (genocidio o uno degli altri atti elencati nell'articolo III della Convenzione) che si verifica la violazione di un obbligo di prevenzione. [...] Se né il genocidio né uno degli altri atti elencati nell'articolo III della Convenzione vengono alla fine realizzati, allora uno Stato che ha omesso di agire quando avrebbe potuto farlo non può essere ritenuto responsabile a posteriori, poiché l'evento non è avvenuto").

L'articolo III (Article III) identifica le condotte preventive punibili (identifies punishable preventive acts), includendo "l'intesa mirante a commettere genocidio" ("conspiracy to commit genocide") e "l'incitamento diretto e pubblico a commettere genocidio" ("direct and public incitement to commit genocide").

L'articolo VIII (Article VIII) stabilisce il meccanismo di attivazione degli organi ONU (establishes the mechanism for activating UN bodies), prevedendo che "ogni Parte contraente può invitare gli organi competenti delle Nazioni Unite a prendere, ai sensi della Carta delle Nazioni Unite ogni misura che essi giudichino appropriata ai fini della prevenzione e della repressione degli atti di genocidio" ("Any Contracting Party may call upon the competent organs of the United Nations to take, under the Charter of the United Nations, any measures they may deem appropriate for the prevention and suppression of acts of genocide"). Solo gli Stati contraenti (Only the contracting States) possono sollecitare l'intervento delle Nazioni Unite (can request the intervention of the United Nations), e gli organi ONU competenti sono l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza ed il Consiglio Economico e Sociale (and the competent UN bodies are the General Assembly, the Security Council and the Economic and Social Council). L'articolo VII (Article VII) elimina l'eccezione del reato politico (eliminates the exception of the political offense), stabilendo che "il genocidio e gli altri atti elencati nell'articolo III non saranno considerati come reati politici ai fini dell'estradizione" ("Genocide and the other acts listed in Article III shall not be considered as political crimes for the purposes of extradition").

Firmato Da: FABRIZIO MOLINARI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 792885d3369620edae1f313fb2571c37

L'ordinanza della Corte Internazionale di Giustizia del 24 gennaio 2025 (causa Sudafrica c. Israele) ha rilevato la plausibile perpetrazione del crimine di genocidio nel territorio della Striscia di Gaza.

E', quindi, logico concludere che lo Stato Italiano ha dovere di protezione mediante il rilascio del visto per motivi umanitari e per adempimento di obblighi internazionali.

La sussistenza di un obbligo così stringente, pertanto, elide ogni discrezionalità nel rilascio del visto, trasformando la facoltà in un vero e proprio dovere giuridico di agire per la protezione dei ricorrenti. Di fronte al rischio di un danno irreversibile alla vita, riconosciuto dalla stessa ordinanza impugnata, la mancata attivazione del potere discrezionale dello Stato si traduce in una condotta omissiva che nega la protezione dovuta e si configura come un respingimento indiretto, violando il principio di *non refoulement* e il diritto alla vita (art. 2 della CEDU)

In questi casi, la discrezionalità ordinaria nel rilascio dei visti umanitari viene meno quando sono in gioco obblighi internazionali inderogabili e principi costituzionali supremi, che impongono la tutela dei diritti fondamentali. E principio pacifico in giurisprudenza (Sezioni Unite della Cassazione nelle storiche sentenze del 9 marzo 1979, n. 1463 e del 6 ottobre 1979, n. 5172) quello secondo il quale i diritti fondamentali non possono essere degradati e/o vulnerati dal potere amministrativo (discrezionale) e che piuttosto l'esercizio del potere è, come nel caso di specie, imprescindibile .condizione di soddisfacimento. Pertanto, la condotta inerte dell'Amministrazione dello Stato viola, infatti, principi costituzionali supremi quali l'art. 2 Cost., che tutela i diritti inviolabili della persona; l'art. 10, comma 3 Cost., che riconosce il diritto d'asilo; l'art. 3 Cost., che garantisce il principio di uguaglianza e non discriminazione; e l'art. 24 Cost., che tutela il diritto di agire in giudizio.

Inoltre, si lede un complesso di diritti fondamentali sanciti a livello internazionale: il diritto alla vita (art. 2 CEDU); il divieto di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU) e il diritto al rispetto della vita familiare (art. 8 CEDU).

Il Tribunale ribadisce che l'obbligo imposto all'Amministrazione non è un'obbligazione di risultato, la cui esigibilità sarebbe paralizzata dall'impossibilità materiale di agire unilateralmente, ma un'obbligazione di mezzi di carattere rafforzato. Ciò impone all'Amministrazione di abbandonare una posizione di passiva attesa e di farsi parte attiva, con la massima diligenza e urgenza, nel porre in essere ogni atto e iniziativa diplomatica, consolare e operativa, idonei, anche solo potenzialmente, a rendere effettivo il diritto all'ingresso dei ricorrenti, superando ogni ostacolo che non sia assolutamente insormontabile. Tale obbligo include, ad esempio, l'avvio di formali e insistenti iniziative diplomatiche verso Egitto e Israele, il coordinamento attivo con il Comitato Internazionale della Croce Rossa, l'UNRWA e altre organizzazioni umanitarie, e l'attivazione dell'Unità di Crisi della Farnesina.

Questo approccio è necessario poiché l'effettiva fuoriuscita da Gaza implica la cooperazione di soggetti internazionali diversi dall'Italia, le cui autorizzazioni sono indispensabili e finora non sono state acconsentite. Il visto è un titolo giuridico necessario per l'ingresso in Italia, ma non sufficiente per l'uscita da Gaza poiché occorre la mediazione diplomatica per l'effettivo arrivo dei richiedenti sul suolo nazionale.

Ne consegue che l'inerzia dell'amministrazione resistente contrasta con il combinato disposto dell'art. 25 del Codice Visti e degli obblighi costituzionali e internazionali vincolanti per lo Stato italiano.

Sul *periculum in mora*.

Il *periculum in mora* si presenta nel caso di specie con connotati di assoluta eccezionalità e gravità.

Firmato Da: FABRIZIO MOLINARI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 792885d3369620edae1f313fb2571c37

I ricorrenti risiedono nella Striscia di Gaza, attualmente sottoposta a bombardamenti quotidiani. Essi sono privi di accesso a cure mediche, cibo, acqua, elettricità e alloggi sicuri, e sono sistematicamente soggetti a ordini di evacuazione e successivi bombardamenti delle aree precedentemente designate.

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 il rilascio di un visto d'ingresso per motivi umanitari.

Con la presente ordinanza, il sopra indicato decreto deve, pertanto, essere confermato.

Le spese di lite saranno regolamentate all'esito del giudizio di merito

P.Q.M.

Il Tribunale, in composizione monocratica, a parziale conferma del decreto emesso il 6.8.2025,
ordina al MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, e per esso alle Ambasciate competenti, 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] **nato in Arabia Saudita il 21.02.1988;**
- [redacted], **nata a AlBuraij (Gaza) il 14.02.1994;**
- [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**

spese al merito.

Roma, il 6/10/2025

IL GIUDICE

Firmato Da: FABRIZIO MOLINARI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 792885d3369620edae1f313fb2571c37

Fabrizio Molinari

Firmato Da: FABRIZIO MOLINARI Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 792885d3369620edae1f313fb2571c37