



REPUBBLICA ITALIANA
TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE
CIVILE

Il Tribunale, in composizione monocratica,
nella causa civile in epigrafe indicata fra:

██████████, ██████████, ██████████ Società
Cooperativa Sociale

con l'avv. CERINO FLAVIA e con l'avv. Maria Cristina Marzola

RICORRENTE

e

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso ex lege
dall'Avvocatura dello Stato

nonchè

AMBASCIATA D'ITALIA a ISLAMABAD (PAKISTAN) in persona del suo legale
rappresentante p.t.

AMBASCIATA D'ITALIA a KABUL (AFGHANISTAN) in persona del suo legale
rappresentante p.t.

RESISTENTE

avente ad oggetto: **Ricorso per provvedimento d'urgenza ante causam ex artt. 669**
bis e segg. c.p.c. - 700 c.p.c.

ha pronunciato, a scioglimento della riserva assunta in data 7 aprile 2022, la seguente:

ORDINANZA

1. Premessa.

*1.1. Con ricorso depositato in data 28 febbraio 2022, la sopra indicata parte ricorrente ha chiesto l'emissione di un provvedimento d'urgenza ex art. 700 c.p.c. nei confronti della sopra indicata parte resistente, domandando: "In via principale cautelare ed urgente, dichiarare anche con decreto inaudita altera parte, il diritto dei ricorrenti signora AAA e signor CCC al rilascio dei visti di ingresso sul territorio italiano e per l'effetto: a) ordinare a **MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE***



INTERNAZIONALE-AMBASCIATA D'ITALIA a ISLAMABAD (PAKISTAN), in persona del Ministro e legale rappresentante p.t., di rilasciare in loro favore, senza condizioni, Visto a Territorialità Limitata (V.T.L.) ex art. 25 c.1 lett. a) Reg. UE 810/2009, o visto d'ingresso a qualunque altro titolo sarà ritenuto di giustizia, entro e non oltre un congruo termine dalla comunicazione del provvedimento o dalla sua notifica, se emesso inaudita altera parte; b) dichiarare illegittima la richiesta, avanzata da MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE quale conditio sine qua non al rilascio dei visti, di produrre lettera di presa in carico da parte di un Ente giuridico privato, e quindi dichiarare il diritto dei ricorrenti signora AAA e signor CCC di accedere al sistema di accoglienza di cui al D.L.vo 142/2015, e comunque il loro diritto di risiedere in Italia ove riterranno opportuno e conforme alle loro esigenze; 4. Nell'eventuale giudizio di merito, salvo migliore specificazione, dichiarare il diritto dei ricorrenti signora AAA e signor CCC all'ingresso nel Territorio Nazionale e comunque il loro diritto d'asilo; 5. In ogni caso, con vittoria di spese e compensi oltre rimborso forfettario per spese generali, IVA e CPA come per legge, da distrarsi in favore dei procuratori antistatari”.

In dettaglio, i due ricorrenti -cittadini afgani che attualmente vivono a Kabul- avevano richiesto vanamente tramite email della loro attuale Difesa (email reiterata) all'Ambasciata d'Italia di Islamabad nel novembre 2021 il rilascio di visto per motivi umanitari -documentando la disponibilità all'ospitalità della cooperativa “ZZZ” (odierna ricorrente)-, al fine di avviare la procedura di protezione internazionale in Italia¹.

1.2. Con Decreto in data 2 e 7 marzo 2022, il Giudice Designato ha fissato udienza di comparizione parti avanti a sé, con termine alla parte ricorrente per notificare alla controparte ricorso e decreto.

1.4. Si è costituita la sopra indicata parte resistente, depositando comparsa di costituzione e risposta, contestando le domande di controparte in quanto inammissibili ed, in ogni caso, chiedendone nel merito il rigetto.

In specie e tra l'altro, parte resistente contesta la validità formale della richiesta tramite email dei visti anziché da parte degli interessati e deduce che tali visti possono essere

¹ Come precisato nel corso dell'udienza dalla Difesa, i ricorrenti sono “potenziali richiedenti asilo”.



concessi soltanto nel quadro dei “corridoi umanitari strutturati”, a richiesta di enti o associazioni. Al riguardo, la resistente deposita il relativo Protocollo d’intesa².

2. Sull’ammissibilità del ricorso.

2.1. Ai sensi dell’art. 700 c.p.c., “*fuori dai casi regolati nelle precedenti sezioni di questo capo, chi ha fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il suo diritto in via ordinaria, questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile, può chiedere con ricorso al giudice i provvedimenti d’urgenza, che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito.*”

2.2. Preliminarmente, va rilevato che il ricorso *ex art.* 700 c.p.c. risulta ammissibile, sussistendo tutti i presupposti negativi e positivi di ammissibilità e, in primo luogo, quello della “sussidiarietà”, non apparendo invocabile alcun’altra tutela cautelare prevista dalle sezioni I, II e III del capo del codice di rito dedicato ai procedimenti cautelari ovvero da leggi speciali.

2.3. Inoltre, va rilevato che la situazione giuridica dedotta appare qualificabile come “diritto soggettivo”.

3. Sul *fumus boni iuris*.

3.1. Si osserva che -al di là delle eccezioni formali spiegate dalla parte resistente³- non sussiste il requisito del *fumus boni iuris*, tenuto conto dei rilievi che seguono.

Ci si riporta alle argomentazioni del tutto esaustive e condivisibili rese dal Tribunale di Roma in composizione collegiale con ordinanza 25 febbraio 2022 (r.g. n. 75658/2021) in quanto le pretese azionate risultano del tutto sovrapponibili sia per quanto riguarda le situazioni di fatto, sia per quel che concerne le argomentazioni in diritto sulle quali parte ricorrente ha inteso fondare la domanda. Data l’identità in fatto ed in diritto delle questioni già esaminate e la piena condivisibilità delle ragioni motivazionali sulle quali il

² Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto Corridoi umanitari/Evacuazioni per l’Afghanistan con il Ministero dell’Interno, la Conferenza Episcopale Italiana, la Comunità di Sant’Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche, la Tavola Valdese, l’A.R.C.I., l’I.N.M.P., l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

³ In applicazione del principio processuale della “ragione più liquida”, desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost., la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione, anche se logicamente subordinata, senza che sia necessario esaminare previamente le altre, a tutela di esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio (cfr. Cass. 363/19).



Giudicante è pervenuto alla sua decisione, si ritiene, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 118 disp. att. c.p.c., di richiamare e qui riprendere le motivazioni espresse nella citata pronuncia del Tribunale di Roma: *“Appare comunque opportuno evidenziare quanto segue. 1) L'art. 10, comma 3, Cost. – a prescindere dall'annoso dibattito sulla sua natura programmatica o immediatamente precettiva – non si presta ad un'applicazione giudiziale diretta ed immediata, ostandovi l'esplicito rinvio alla legge, cui è riservata la determinazione delle «condizioni» di esercizio del diritto di asilo. La norma costituzionale deve peraltro ritenersi compiutamente attuata dalla legislazione di rango primario e regolamentare oggi vigente, dopo le modifiche apportate dal D.L. n° 130/2020, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n° 173/2020, al testo del D.LGS. n° 286/1998 come precedentemente modificato dal D.L. n° 113/2018, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n° 132/2018 (cfr. ex pluribus, per analogia, Cass. n° 10686/12 e 16362/16). 2) 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, se non nei casi espressamente previsti, come nell'ipotesi in cui il richiedente si trovi su un natante o un aeromobile battente bandiera italiana, soggetto alla sovranità nazionale anche in acque extraterritoriali, o nell'ipotesi in cui il richiedente si presenti al valico di frontiera e chieda di varcarlo per chiedere protezione (principio di non refoulement). 3) Altrettanto deve dirsi del Codice europeo dei visti (Reg. (CE) 810/2009), ed in particolare del suo art. 25, alla luce della sentenza della CGUE X. e X. c. Belgio, C638/16 PPU, che ha escluso l'applicabilità dell'art. 25 del codice europeo dei visti a domande di visto funzionali ad una successiva richiesta di protezione e destinati a consentire un soggiorno di durata superiore ai 90 giorni, ed ha affermato che, in assenza (allo stato degli atti) di una disciplina eurounionale in materia, la regolamentazione delle condizioni di rilascio di visti di lunga durata per motivi umanitari è riservata al diritto degli ordinamenti nazionali. Ne consegue che l'istituto del visto “umanitario”, destinato a consentire allo straniero l'ingresso nel territorio nazionale allo scopo di sfuggire a rischi di persecuzione o a trattamenti disumani o degradanti ed ottenere protezione internazionale dall'Italia non può dirsi né concretamente esistente in diritto italiano, né previsto o imposto dalla normativa eurounionale. In quanto tale, il suo rilascio non può né essere concesso dalla pubblica amministrazione, tenuta all'osservanza della legge, né venire imposto dall'autorità giurisdizionale, investita del potere-dovere di applicarla, interpretandola in senso costituzionalmente orientato ma senza travalicare i confini della sua operatività.*



4) Sotto altro profilo, il rilascio del visto da parte di una rappresentanza diplomatico-consolare all'estero non può ritenersi imposto dalle norme della CEDU, in quanto la loro applicabilità è limitata dalla condizione, prevista dall'art. 1 della stessa Convenzione, che «la persona» che ne lamenti la violazione da parte di uno Stato deve trovarsi «sottoposta alla [sua] giurisdizione» (cfr. Corte EDU., M.N. ed altri c. Belgio, ric. n° 3599/18, dec. G.C. 05/03/2020). Il concetto di “giurisdizione” dello Stato, ai fini e per gli effetti della CEDU, si ricava dal complesso delle numerose sentenze che – forse non sempre con perfetta linearità logico-sistematica, ma pur sempre in maniera complessivamente chiarissima – lo hanno definito – al di là dell'ovvia ipotesi dell'esercizio dell'autorità statale sul territorio dello Stato – come esercizio, connotato generalmente dall'uso di una certa quantità di forza coercitiva o militare, di un potere effettivo di controllo, diretto o indiretto, sulla totalità o su una parte del territorio di un altro Stato (cfr. Loizidou c. Tribunale civile di Roma – XVIII Sezione Decreto Causa N° 75658/2021 R.G. Pagina 8 di 10 Turchia, ric. n° 15318/89, sent. G.C. 18/12/1996, § 56; Issa ed altri c. Turchia, ric. n° 31821/96, sent. 16/11/2004, §§ 66 e sgg.; Al Skeini ed altri c. Regno Unito, ric. n° 55721/07, sent. G.C. 07/07/2011, §§ 130 sgg.; v. anche, a contrario, Banković ed altri c. Belgio ed altri, ric. n° 52201/99, dec. G.C. 12/12/2001), ovvero su uno o più individui (Öcalan c. Turchia, ric. n° 46221/99, sent. G.C. 12/05/2005, § 91). Per quanto ispirata ad una chiara tendenza ad estendere il campo soggettivo di applicabilità della Convenzione, la giurisprudenza della Corte non si è mai spinta sino al punto di affermare che l'esercizio di funzioni diplomatiche o consolari (tutte previste da strumenti di diritto internazionale: principalmente la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 e quella sulle relazioni consolari del 1963, subordinate al previo “accreditamento” presso lo Stato ospite e circoscritte, le prime, alla rappresentanza dello Stato accreditatario, ed a funzioni essenzialmente amministrative, le seconde) potessero costituire, di per sé, esercizio della “giurisdizione” extraterritoriale. Anzi, con la citata sentenza pronunciata nel caso, del tutto analogo a quello qui esaminato, M.N. ed altri c. Belgio, la Corte, dopo una lunga ed esaustiva ricostruzione dei propri precedenti (tra cui spicca la decisione di irricevibilità nel caso Abdul Wahab Khan c. Regno Unito, anch'esso analogo al presente) ed all'esito di un'elaborata argomentazione che affronta tutte le prospettive della questione della “giurisdizione”, ha motivatamente escluso che ricorressero i presupposti che l'avevano, in altri casi, indotta a riconoscerne la sussistenza ai fini dell'affermazione di responsabilità in capo allo Stato contraente convenuto dinanzi ad essa (si vedano, in particolare, i §§ 96-109 per i principi, e 110-125 per la loro applicazione al caso di specie). Ne



conseguenze che, anche sotto questo profilo, non è sostenibile alcuna responsabilità dello Stato italiano, sul piano del rispetto dei diritti fondamentali, per il rifiuto di rilasciare i visti a ommissis.

Alla luce delle precedenti considerazioni, deve quindi concludersi 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".

4. Sul *periculum in mora*.

4.1. Il difetto del presupposto del *fumus* esime dalla valutazione del requisito del *periculum in mora*.

5. Conclusioni.

5.1. In conclusione, la carenza del requisito del *fumus boni iuris* comporta il rigetto del ricorso. Del resto, la sottoscrizione del Protocollo d'intesa sui cd corridoi umanitari è pacifica..

5.2. Ai sensi dell'art. 669-septies, 2° comma, c.p.c., «*se l'ordinanza di incompetenza o rigetto è pronunciata prima dell'inizio della causa di merito, con essa il giudice provvede definitivamente sulle spese del procedimento cautelare*».

La novità e particolarità della materia giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Visti gli artt. 669 *bis* e segg. e 700 c.p.c.:

R I G E T T A

la domanda cautelare ex art. 700 c.p.c. proposta dalla parte ricorrente;

D I C H I A R A

integralmente compensate le spese di lite fra le parti.

M A N D A

alla Cancelleria di comunicare la presente ordinanza alle parti.

Roma, 07/04/2022

IL GIUDICE ISTRUTTORE

Anna Ferrari



