

N. R.G. 46092/2025



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

Il Tribunale, riunito in camera di consiglio e composto da:

Luciana Sangiovanni

Presidente

Antonella Di Tullio

Giudice

Lilla De Nuccio

Giudice rel.

ha pronunciato il seguente

**ORDINANZA**

nella causa civile iscritta al n. 46092 del ruolo generale degli affari contenziosi civili dell'anno 2025, vertente:

**TRA**

**MINISTERO PER GLI AFFARI ESTERI E LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE**, in persona del Ministro p.t., patrocinato ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato;

- reclamante -

**E**

████████████████████

, con il patrocinio dell'avv. Dario Belluccio, dell'avv. Mariacesarea Angiuli e dell'avv. Nazzarena Zorzella;

- reclamati -

OGGETTO: reclamo ex art. 669 *terdecies* cpc. avverso l'ordinanza n. r.g. 36569/2025 adottata ai sensi dell'art 700 c.p.c.

**Ragioni di fatto e di diritto della decisione**

Con ricorso depositato in data 14/10/2025 il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha proposto reclamo avverso l'ordinanza adottata ai sensi dell'art 700 c.p.c. nel corso del procedimento cautelare n. r.g. 36569/2025 avente ad oggetto l'accertamento del diritto d'ingresso in Italia dei ricorrenti, ai sensi dell'art.10, comma 3 Cost. e/o art.33 Conv. di Ginevra del 1951 sui rifugiati e il conseguente rilascio dei visti d'ingresso per motivi umanitari o ad altro titolo.

Nell'ambito del suddetto procedimento, i ricorrenti

, facenti parte del medesimo nucleo familiare, hanno esposto di vivere nei pressi di Jabalia, nella parte Nord di Gaza, ma di essere costretti a continui spostamenti a causa di ordini di evacuazione e ai notori incessanti bombardamenti; che

, insegnante per l'UNRWA dal 01/09/2001 e fotografo di UNRWA Gaza Public Information Office, è noto in Italia per diverse mostre fotografiche e ha ottenuto sostegno materiale per la sopravvivenza sua e dei propri familiari dall'associazione culturale Palestina Lab – Cultura e Arti con sede a Bari; che la figlia più piccola è affetta da una patologia cardiaca e non riceve le cure necessarie a causa del blocco degli aiuti umanitari; che l'intero nucleo familiare è in condizioni gravissime e che in data 19/07/2025 presentava domanda di rilascio di visto di ingresso a mezzo PEC al Consolato d'Italia in Gerusalemme; che in assenza di riscontri adiva le vie giudiziarie; che in data 7 agosto 2025, il Consolato Generale a Gerusalemme, in risposta a un sollecito, comunicava la disponibilità ad accettare la domanda di visto per via telematica, data la situazione eccezionale; che, in data 11.08.2025, il Giudice di prime cure emetteva un decreto inaudita altera parte con ordine di rilascio di un visto d'ingresso per motivi umanitari o altro titolo idoneo a consentire l'ingresso in Italia dei ricorrenti, oggi reclamati, ordinando al Ministero degli affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, all'Ambasciata d'Italia a Tel Aviv e al Consolato Generale d'Italia a Gerusalemme di attivarsi immediatamente e con la massima diligenza; che in data 15.08.2025 il Consolato Generale d'Italia a Gerusalemme apriva la pratica di rilascio dei visti; che ciononostante i ricorrenti lamentavano una totale inerzia da parte delle Amministrazioni, anche a seguito di ulteriori solleciti e diffide via PEC; che il Ministero per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale si costituiva nel giudizio chiedendo la revoca del decreto e contestando la sussistenza di un diritto al rilascio di un visto umanitario individuale al di fuori

di canali organizzati, sostenendo la natura puramente discrezionale del potere amministrativo in materia.

Il procedimento è stato definito con l'ordinanza reclamata, emessa il 27/09/2025, con la quale il giudice adito ha confermato il precedente decreto, accertando il diritto dei ricorrenti al rilascio di un visto di ingresso per motivi umanitari e ordinando alla resistente, oggi reclamante, di rilasciare immediatamente in favore dei predetti ricorrenti i visti d'ingresso come sopra individuati e di adoperarsi concretamente, ponendo in essere ogni atto e strumento diplomatico a propria disposizione, per il rilascio dei necessari lasciapassare o altri documenti di viaggio equipollenti.

Il Ministero ha proposto reclamo chiedendo disporsi la sospensione degli effetti dell'ordinanza reclamata. In particolare, ha sostenuto, anche alla luce del rilevato contrasto giurisprudenziale in ordine all'interpretazione dell'art. 25 del Regolamento visti, che quest'ultimo non possa trovare applicazione per via giurisdizionale *semplicemente per "motivi umanitari" e su base individuale/soggettiva* e con la finalità di una successiva presentazione di una domanda di protezione, dunque, al di fuori di iniziative organizzate dalle Amministrazioni degli Stati coinvolti e con destinatari plurimi (quali i corridoi umanitari). Inoltre, ha rilevato che, indiscussa la catastrofe umanitaria in corso nella Striscia di Gaza, per tale motivo, la domanda deve essere intesa a un soggiorno di lunga durata superiore ai 180, con conseguente applicazione di tipologie di visti di ingresso di stretta competenza degli stati nazionali. Ha dunque evidenziato l'inesistenza di visti umanitari di lunga durata e l'esclusione di ipotesi di visti "innominati" che verrebbero a costituire *un inammissibile dovere generalizzato di accoglienza in capo allo Stato italiano anche a prescindere da qualsivoglia preesistente relazione qualificata idonea a radicare la giurisdizione o, comunque, un obbligo di intervento da parte dell'Amministrazione* (cfr. pag. 5 del ricorso). A tal fine ha rilevato che il  non ha mai fatto ingresso in Italia, momento in cui nascerebbe il diritto di asilo di cui all'art. 10, comma 3, Cost. e, in ogni caso, ha contestato l'assenza di un legame qualificato con l'Italia, non ritenendo sufficiente il rapporto con un'associazione italiana o con un ente culturale. In ultimo, ha rappresentato che anche l'eventuale possesso di un visto cd. umanitario non consentirebbe alle persone stabilite a Gaza di uscire, ciò dipendendo da decisioni sovrane di autorità estere che esulano dalla sfera di dominio del Consolato Generale.

Con decreto del 03/11/2025 è stata accolta l'istanza di sospensione e fissata udienza cartolare al 12/12/2025.

Parte reclamata si è costituita in giudizio il 05/11/2025 e con relative note, integrate in data 09/12/2025, in via preliminare ha rilevato l'intervenuta acquiescenza in ordine alla regolarità della procura alle liti e alla sussistenza di un legame qualificato, non precipuamente contestato. Ha inoltre lamentato il vizio *ultra petitum* del decreto di sospensione e ha rappresentato l'improcedibilità del reclamo per cessazione della materia del contendere in quanto in data 27/10/2025 il Consolato d'Italia a Gerusalemme ha comunicato l'avvenuta emissione dei visti richiesti, con disponibilità a provvedere alla stampa in un momento successivo, solo al fine di evitarne la scadenza nominale nell'attesa dell'effettivo ritiro. Nella medesima comunicazione il Consolato ha altresì dichiarato di aver avviato le interlocuzioni con le autorità israeliane, così smentendo quanto asserito da parte avversa sull'impossibilità di permettere lo spostamento del nucleo, evento peraltro successivo all'ottenimento dello stesso visto e da quest'ultimo rafforzato. Nel merito, ripercorse le vicende del caso e richiamate numerose fonti sull'attuale e notoria situazione della popolazione di Gaza ex art. 115, co. 2 c.p.c., ha rilevato in capo allo Stato (a fronte della Convenzione ONU per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, ratificata con legge n. 153/1952) la sussistenza dell'obbligo di agire per prevenire il rischio di genocidio, nonché di agire a tutela del diritto alla vita e alla sicurezza (artt. 2, 13 e 27, ult. comma Cost., artt. 2, 3 e 4 CEDU, art. 6 Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966; art. 10 Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966), al diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU, art. 7 Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966, art. 2 Cost.), al diritto a non subire torture (Convenzione di New York del 10.12.1984 contro la tortura, ratificata con legge n. 498/1988), al diritto di difesa e di accesso alla giustizia (art. 24 Cost., art. 6 CEDU), al diritto all'autodeterminazione (art. 1 Statuto ONU, art. 2 Cost.), al diritto a non essere perseguitati o discriminati in ragione della nazionalità palestinese (artt. 2 e 3 Cost.), al diritto alla salute (art. 32 Cost.), al diritto al superiore interesse dei minori (art. 3 Conv. New York sui diritti del fanciullo, ratif. con legge n. 176/92), al diritto all'istruzione dei minori (artt. 30 e 34 Cost.). Ciò precisato parte reclamata ha dedotto il superamento di ogni profilo sulla prospettata discrezionalità dello Stato di rilasciare i visti oggetto di giudizio, nonché di ogni profilo in ordine alla denominazione degli stessi. In conclusione, ribadendo che l'obbligo di rilascio dei visti è attività di stretta ed esclusiva competenza italiana, secondo la normativa nazionale e in esecuzione di obblighi costituzionali e internazionali (art. 10, commi 1, 2 e 3 Cost.), ha chiesto di rigettare il reclamo in quanto infondato in fatto e in diritto, e per l'effetto confermare l'ordinanza del 27/09/2025 emessa nell'ambito del procedimento n.r.g. 36569/2025 ad ogni effetto di legge.

All'esito dell'udienza del 12.12.2025, svoltasi con modalità cartolare come previsto dal provvedimento di fissazione, il reclamo è stato trattenuto in decisione.

\*\*\*\*\*

In via preliminare deve rigettarsi l'eccezione di parte reclamata concernente l'improcedibilità del reclamo per cessata materia del contendere in relazione alla condotta del Consolato Generale di Italia in Gerusalemme in ordine al rilascio dei visti, tenuto conto che si controverte tutt'ora sul diritto al rilascio del visto.

Il reclamo è fondato per i motivi di seguito evidenziati.

1. Si premette che in ordine al tema dei visti di breve durata e a validità territoriale limitata previsti e disciplinati dal Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009 (c.d. codice comunitario dei visti), l'art 25 testualmente prevede (per la parte che in questa sede rileva):

<<1. *I visti con validità territoriale limitata sono rilasciati eccezionalmente nei seguenti casi: a) 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; ii) rilasciare un visto nonostante l'opposizione al rilascio di un visto uniforme manifestata dallo Stato membro consultato a norma dell'articolo 22; oppure iii) rilasciare un visto per motivi di urgenza benché non abbia avuto luogo la consultazione preliminare a norma dell'articolo 22;*

[...] >>.<sup>1</sup>

Il collegio ritiene che il riferimento della lettera a) del comma 1 a *motivi umanitari, interesse nazionale e obblighi internazionali* vada inteso non sinteticamente, come fosse un'endiatri, ma analiticamente, come espressione di tre ipotesi distinte, identificative di tre diverse causali che potrebbero consentire agli Stati, al di fuori della procedura di rilascio di un visto uniforme, il rilascio di un visto con validità territoriale limitata

L'ipotesi dell'*interesse nazionale* dello Stato a rilasciare un visto di breve durata e a validità territoriale limitata è certamente estranea al presente contenzioso.

---

<sup>1</sup> Nella versione inglese <<*A visa with limited territorial validity shall be issued exceptionally, in the following cases: (a) when the Member State concerned considers it necessary on humanitarian grounds, for reasons of national interest or because of international obligations, (i) to derogate from the principle that the entry conditions laid down in Article 5(1)(a), (c), (d) and (e) of the Schengen Borders Code must be fulfilled; [...]*>>

Nella versione francese <<*Un visa à validité territoriale limitée est délivré à titre exceptionnel dans les cas suivants: a) lorsqu'un État membre estime nécessaire, pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales: i) de déroger au principe du respect des conditions d'entrée prévues à l'article 5, paragraphe 1, points a), c), d) et e), du code frontières Schengen, [...]*>>

Sono, invece, da discernere l'ipotesi dei *motivi umanitari* e quella degli *obblighi internazionali*.

2. La prima ipotesi, per la locuzione utilizzata dal legislatore dell'Unione europea (v. anche versione inglese e francese riportate in nota) e per l'oggettiva differenza con le nozioni di *interesse nazionale* e di *obblighi internazionali*, deve ritenersi attinente a situazioni nelle quali non vi è alcun profilo di obbligatorietà/doverosità e, correlativamente, alcuna posizione soggettiva suscettibile ex se di tutela giurisdizionale.

Il potere di accordare visti straordinari in relazione a *motivi umanitari* costituisce una potestà latamente e assolutamente discrezionale dello Stato e in quanto tale la mancanza del suo esercizio appare sindacabile dal tribunale entro i margini molto limitati di un'eventuale manifesta arbitrarietà, come - ad esempio - a fronte di ingiustificabili disparità di trattamento di situazioni eguali. Al di fuori di casi del genere appare difficilmente plausibile sul piano giuridico configurare un diritto soggettivo al visto per motivi umanitari, perché in realtà - posto il tenore della norma del Codice dei visti - è proprio (e soltanto) l'attivazione del potere amministrativo discrezionale, nei casi in cui l'amministrazione competente ne ravvisi l'eccezionale necessità, a delineare (in concreto, di volta in volta) un ambito fattuale e giuridico in relazione al quale possono emergere, distinguersi e prendere forma situazioni soggettive individuali ravvisabili come diritti.

In questa prospettiva, come già evidenziato in alcune pronunce della giurisprudenza della sezione (v. ad es. ord. collegiali proc. reclamo nn. RG 75658/2021 e 23824/2022, ord. monocratica proc. n. RG 17531/2023, ord. monocratica proc. n. RG 5207/2023, ord. monocratica proc. n. RG. 32599/2025, e ord. monocratica proc. n. RG 50887/2025), la possibilità giuridica - e la relativa tutela giurisdizionale - di visti per *motivi umanitari* è sostanzialmente limitata alle ipotesi dei corridoi umanitari o altre analoghe. Secondo questa giurisprudenza è da escludere la riconoscibilità di un diritto al visto di ingresso in Italia per motivi umanitari individuale e finalizzato alla successiva presentazione di una domanda di protezione, al di fuori di iniziative organizzate dalle Amministrazioni degli Stati coinvolti e con destinatari plurimi (quali i corridoi umanitari), con conseguente sostanziale negazione della possibilità di ottenere per via giurisdizionale il riconoscimento di un diritto al visto semplicemente per *motivi umanitari* e su base individuale/soggettiva.

Non giova obiettare, in senso contrario, che si verte in situazioni nelle quali si è al cospetto di gravi o gravissimi pregiudizi per diritti che sono fondamentali o inviolabili secondo l'ordinamento nazionale, sovranazionale ed internazionale.

Invero, come già in parte osservato, i *motivi umanitari* richiamati dall'art. 25 in esame - per come denominati e per come oggettivamente distinti dagli *obblighi internazionali* e da tutte le varie fattispecie di rilascio del visto disciplinate dal medesimo Reg. UE n. 810/2009 -

appaiono costituire un orizzonte *praeter ius*, nel quale possono esprimersi iniziative di solidarietà universale, che in quanto tali sono e debbono essere libere nell'*an* e nel *quomodo* e non coercibili. Si è in un ambito di ampia discrezionalità dello Stato. Perciò un intervento giurisdizionale può essere esercitato soltanto nei limiti sopra menzionati.

3. Tale ricostruzione non può essere derogata dalla previsione costituzionale di cui all'art 10 della Costituzione.

Come ampiamente ritenuto dalle pronunce di questa sezione ed in linea con la prevalente giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione va confermata e ribadita la natura programmatica e non precettiva dell'art. 10, comma 3, Cost.

La norma costituzionale non è direttamente applicabile, giacché enuncia un principio al quale la legge deve conformarsi nel disciplinare le singole ipotesi. Del resto, ciò si evince chiaramente dalla stessa lettera della disposizione, là dove stabilisce che “[l]o straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”.

Al riguardo, la Corte di cassazione ha chiarito da tempo che il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo *status* di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. n. 251 del 2007, adottato in attuazione della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, e di cui all'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998. Ne consegue che non vi è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10, comma 3, Cost., in chiave processuale o strumentale, a tutela di chi abbia diritto all'esame della sua domanda di asilo alla stregua delle vigenti norme sulla protezione (cfr. Cass. n. 19176 del 15.09.2020).

4. La previsione del rilascio di un visto umanitario non può vincolare uno Stato, in assenza di altre circostanze, al rilascio di tale titolo di ingresso dal sistema della protezione internazionale che trova titolo nelle Convenzioni e nella normativa nazionale di recepimento.

Difatti, la CGUE, con la sentenza ampiamente nota del 7 marzo 2017 X e X contro État belge, ha escluso che dalla previsione dell'art 25 Reg. UE n. 810/2009 discenda un obbligo di rilascio di questo tipo di visti nei confronti di persone che lo richiedano in uno Stato non appartenente all'Unione europea né al novero dei Paesi aderenti alla Convenzione EDU.

Come è noto si trattava di cittadini siriani che si erano recanti presso l'Ambasciata del Belgio a Beirut e avevano chiesto il rilascio di un visto per motivi umanitari in ragione della situazione di emergenza in cui si trovava la Siria a causa di un devastante conflitto armato; la

conclusione negativa della CGUE si è basata, sostanzialmente, sulla considerazione della durata ultratrimestrale del visto di ingresso per soggiorno correlato alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, durata superiore a quella dei visti disciplinati dal Codice comunitario, con conseguente rimessione dell'eventuale regolazione di un diritto al visto in tali casi all'autonomia normativa di ciascuno Stato membro.

Nell'occasione la Corte ha inoltre evidenziato che una diversa conclusione finirebbe con il consentire ai cittadini di paesi terzi di presentare, basandosi sul codice in parola, domande di visto finalizzate ad ottenere il beneficio di una protezione internazionale in uno Stato membro di loro scelta, ledendo in questo modo l'impianto generale del sistema istituito dal regolamento n. 604/2013. E, come già rilevato, ha sottolineato che la normativa dell'UE sulla protezione internazionale non prevede la presentabilità di domande di protezione presso rappresentanze diplomatiche degli Stati membri.

5. Tale ricostruzione interpretativa deve trovare applicazione anche nella terza tipologia di rilascio di un visto a validità temporale limitata, con riguardo ai casi in cui lo Stato *eccezionalmente* ritenga necessario rilasciare il titolo di ingresso “*in virtù di obblighi internazionali*” (cfr. ad esempio la Convenzione sul genocidio di cui *infra*) che non configurano una relazione di obbligo-diritto fra lo Stato e singoli individui quale la persona che sarebbe destinataria del visto. In questi casi il fatto che lo Stato, secondo l'art. 25 cit., possa “*eccezionalmente*” ritenere “*necessario*” rilasciare un visto costituisce un'eventualità che dipende da valutazioni ampiamente discrezionali (se non puramente politiche) rispetto alle quali la posizione soggettiva e la tutela giurisdizionale di chi possa eventualmente essere destinatario del visto è definibile in termini analoghi a quelli operanti per i visti per motivi umanitari.

Diversamente, quando la fonte internazionale imponga allo Stato un obbligo specificamente rivolto in favore di posizioni individuali come quella del possibile beneficiario del visto, la valutazione della necessità o meno di rilasciare eccezionalmente il visto si identifica, sostanzialmente, con l'accertamento della applicabilità o meno di questo tipo di obbligo nel caso concreto, che può dipendere da una pluralità di requisiti (come nel caso della Convenzione Edu di cui *infra*) ; tale valutazione, dunque, incide su una posizione soggettiva qualificabile come diritto ed è soggetta al pertinente pieno sindacato giurisdizionale.

5a. Fatte queste premesse, il collegio ritiene che tale seconda ipotesi di obbligo internazionale, vale a dire l'obbligo internazionale specifico e cogente rispetto alla posizione individuale del beneficiario del visto, non risulti configurata – contrariamente a quanto sostenuto dai reclamati – dalle previsioni della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 9 dicembre 1948 (in vigore dal 12 gennaio 1951), che invece rientrano nel primo tipo di obbligo internazionale, considerando la natura statocentrica delle obbligazioni ivi

previste: l'art. I qualifica il genocidio, “*in tempo di pace o di guerra*”, come crimine che gli Stati si impegnano a prevenire e a punire; l'art. IV riguarda la punibilità penale degli individui. Anche altre previsioni relative ad obblighi degli Stati (artt. III e V) risultano specificamente ed esclusivamente finalizzate alla prevenzione e alla repressione delle condotte di genocidio, senza alcun riferimento ad obblighi di accoglienza di Stati terzi in favore delle vittime e senza il riconoscimento di diritti soggettivi azionabili dinanzi alla Corte internazionale di giustizia.

Già con l'Opinione consultiva sulle riserve (CIG, *Reservations to the Convention on Genocide*, 28 maggio 1951), la Corte internazionale ha chiarito che la Convenzione tutela un interesse collettivo della comunità internazionale, impostando un approccio funzionale alle riserve misurato su oggetto e scopo del trattato. Nella sentenza *Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro* (26 febbraio 2007) la CIG ha confermato che il divieto di genocidio ha natura di *jus cogens* e che gli obblighi convenzionali sono *erga omnes*; ha qualificato l'obbligo di prevenzione come obbligo di diligenza proporzionato alla capacità dello Stato di incidere sugli autori potenziali e insorgente in presenza di un rischio serio conosciuto; e ha verificato la responsabilità della Serbia per mancata prevenzione del genocidio di Srebrenica e per mancata cooperazione con l'ICTY. In quella decisione si legge: «*The Respondent complied with its twofold obligation deriving from Article I of the Convention to prevent and punish genocide*» (§§ 379, 382); «*The Court now must ascertain whether the international responsibility of the Respondent can have been incurred, on whatever basis, in connection with the massacres committed in the Srebrenica area...*» (§ 379); «*The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law...*» (§ 385); «*...logic dictates that a State cannot have satisfied an obligation to prevent genocide in which it actively participated*» (§ 382).

Analoghi principi sono ribaditi in *Croatia v. Serbia* (3 febbraio 2015): la giurisdizione ex art. IX copre solo l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione, il divieto ha natura di *jus cogens* e la prova del dolo specifico distingue il genocidio dagli altri crimini internazionali. Più di recente, nelle eccezioni preliminari in *The Gambia v. Myanmar* (22 luglio 2022), la CIG ha sottolineato che il giudizio verte su «*whether treatment of the Rohingya group by Myanmar was consistent with its obligations under [the] Genocide Convention*», riaffermando il «*common interest of all States parties to ensure prevention, suppression and punishment of genocide — Any State party [being] entitled to invoke the responsibility of another State party for alleged breach of obligations erga omnes partes...*», chiarendo altresì che non è richiesto alcuno “*special interest*”, che la nazionalità delle vittime è irrilevante e che l'art. IX non limita la categoria degli Stati legittimati ad agire; donde le affermazioni: «*The Court notes that The Gambia instituted the present proceedings in its own name...*»; «*...it has a dispute with Myanmar regarding its own rights as a State party...*»; «*The Court sees no reason why it should look beyond the fact that The Gambia has instituted proceedings...*».

Risulta, pertanto, che solo gli Stati sono parti davanti alla CIG; la Convenzione pone obblighi tra Stati (prevenzione, punizione, cooperazione), non diritti azionabili da persone fisiche. In coerenza, la Corte EDU – su distinto piano – ha riconosciuto la compatibilità con la CEDU di condanne penali per genocidio irrogate da Stati membri su base di giurisdizione estesa, quando ragionevolmente prevedibili (Corte EDU, *Jorgić v. Germany*, sentenza 12 luglio 2007, artt. 6 e 7).

Né ai fini del riconoscimento di un diritto al visto l'art. 25 del Reg. UE n. 810/2009, nella parte in cui richiama gli obblighi internazionali, può configurarsi quale norma attuativa dell'art. V della Convenzione contro il genocidio, che impone agli Stati contraenti di adottare norme per la sua attuazione. La Convenzione, come osservato, non pone obblighi di protezione, accoglienza e/o assistenza nei confronti delle vittime di genocidio e, pertanto, la sua attuazione non può identificarsi con una norma interpretata come fondamento di diritti (individuali) all'espatrio e all'ingresso in altri Stati.

Del resto, la stessa ordinanza della Corte internazionale di giustizia del 24 gennaio 2024 relativa alle azioni dello Stato di Israele nel territorio di Gaza ha disposto, in coerenza con le previsioni della Convenzione, alcune misure rivolte esclusivamente nei confronti dello Stato di Israele, sicché non può farsi derivare da essa la definizione e concretizzazione in capo ad altri Stati di obblighi di consenso all'ingresso nei propri territori.

5b. Diversamente dalla Convenzione sul genocidio, la disposizione dell'art. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo obbliga gli Stati contraenti a riconoscere ad ogni persona soggetta alla propria giurisdizione i diritti e le libertà stabiliti dalla stessa Convenzione, con la conseguenza che l'applicabilità delle norme della CEDU è azionabile come diritto individuale ma limitata dalla condizione, prevista dall'articolo citato, che la “*persona*” che ne lamenta la violazione da parte di uno Stato deve ritrovarsi “*sottoposta alla (sua) giurisdizione*” (cfr. Corte Edu, *M.N. ed altri contro Belgio*, 5/5/2020, ed ivi un riepilogo delle diverse fattispecie nelle quali è stata riconosciuta o negata la giurisdizione).

A tal fine, e più in generale secondo i canoni del diritto internazionale (a valere, dunque, per fondare la giurisdizione/responsabilità statale anche in relazione alle prerogative ed ai diritti riconosciuti a livello interno ed eurounitario), la giurisdizione si individua in primo luogo sulla base del principio di territorialità, che trova deroga in casi eccezionali ove in presenza di circostanze particolari può ritenersi che gli Stati esercitino (o abbiano esercitato) la loro giurisdizione anche oltre le rispettive frontiere (v. *Al-Skeini e a. c. Regno Unito [GC]*, § 133, e giurisprudenza ivi citata).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La giurisdizione di uno Stato, ai sensi dell'articolo 1 CEDU, è principalmente territoriale (*Banković*, decisione sopra citata, §§ 61 e 67, e *Ilaşcu*, sopra citata, §312). Si presume che essa sia esercitata normalmente sull'intero territorio di quello Stato (*Ilaşcu ed altri*, sopra citata, § 312; e *Assanidzé c. Georgia [GC]*, n.71503/01, § 139, CEDU 2004-II).

In particolare, il potere/dovere di intervento di uno Stato al di fuori dei suoi confini può sorgere essenzialmente in ragione del potere (o del controllo) effettivamente esercitato sull'interessato (*ratione personae*) o a causa del controllo effettivamente esercitato sul territorio straniero in questione (*ratione loci*).

La semplice facoltà di intervento non accompagnata da alcuno di questi fattori (in particolare dall'esercizio di potere e controllo) non vale dunque a radicare l'obbligo di intervenire a tutela dei diritti garantiti dalla Convenzione (o comunque dei diritti fondamentali) in capo ad uno Stato contraente.

L'esistenza di un atto autoritativo dello Stato, pregresso o in atto, non comporta, peraltro, automaticamente il dovere di intervento di quello Stato rispetto al singolo individuo e neppure una fattispecie di automatica responsabilità che trovi titolo per tale sola ragione.

In linea di principio e salvo obblighi specifici, infatti, l'intervento autoritativo dello Stato e la responsabilità devono andare di pari passo: il collegio, alla luce della giurisprudenza della Corte Edu (*Soering c. Regno Unito*, 7 luglio 1989, § 86, serie A n. 161, e *Banković ed altri c. Belgio ed altri 16 Stati contraenti* (dec.) [GC], n. [52207/99](#), § 66, CEDU 2001-XII), ritiene che, al fine di configurare la responsabilità di uno Stato a fronte della richiesta di un cittadino di un Paese terzo di fare ingresso sul suo territorio nazionale ai sensi dell'art 25 cit., sia necessario non solo che nei confronti del richiedente sia stato esercitato un potere autoritativo, che metta in relazione lo Stato (in qualità di soggetto obbligato) con un individuo specifico (in

---

In conformità al carattere essenzialmente territoriale del concetto di giurisdizione, la Corte ha ammesso solo in circostanze eccezionali che le azioni degli Stati contraenti compiute o produttive di effetti fuori del territorio di questi possano costituire esercizio da parte degli stessi della loro giurisdizione ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione (*Droz e Janousek c. Francia e Spagna*, 26 giugno 1992, § 91, serie A n. 240; *Banković*, decisione sopra citata, § 67; e *Ilaşcu ed altri*, sopra citata, § 314).

Così, nella prima sentenza *Loizidou* (eccezioni preliminari), la Corte ha giudicato che, tenuto conto dell'oggetto e dello scopo della Convenzione, la responsabilità di una Parte contraente potesse essere chiamata in causa quando, in conseguenza di un'azione militare - legittima o meno -, quella Parte esercitava in pratica il suo controllo su una zona situata fuori del territorio nazionale (*Loizidou c. Turchia* (eccezioni preliminari) [GC], 23 marzo 1995, § 62, serie A n.310), il che è tuttavia escluso nel caso di una singola azione extraterritoriale istantanea, come nella causa *Banković*; il testo dell'articolo 1 non si presta infatti ad una concezione causale della nozione di «giurisdizione» (decisione sopra citata, § 75). In ciascun caso, l'esistenza di circostanze che richiedono e giustificano che la Corte concluda per l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione da parte dello Stato deve essere valutata con riferimento ai fatti particolari della causa, ad esempio in caso di controllo assoluto ed esclusivo su una prigione o su una nave (*Al-Skeini ed altri c. Regno Unito* [GC], n. [55721/07](#), § 132 e 136, 7 luglio 2011; *Medvedyev ed altri*, sopra citata, § 67).

Sin dal momento in cui uno Stato esercita, tramite i propri agenti operanti fuori del proprio territorio, controllo e autorità su un individuo, quindi giurisdizione, esso è tenuto, in virtù dell'articolo 1, a riconoscere a quell'individuo i diritti e le libertà enunciati nel titolo I della Convenzione pertinenti al caso di quell'individuo. In questo senso, quindi, la Corte ammette ora che i diritti derivanti dalla Convenzione possano essere «frazionati e adattati» (*Al-Skeini*, sopra citata, §§ 136 e 137; a titolo di confronto, si veda *Banković*, sopra citata, § 75).

La giurisprudenza della Corte rivela casi di esercizio extraterritoriale della competenza da parte di uno Stato nelle cause riguardanti azioni compiute all'estero da agenti diplomatici o consolari, o a bordo di aeromobili immatricolati nello Stato in questione o di navi battenti la bandiera di detto Stato. In queste situazioni, basandosi sul diritto internazionale consuetudinario e su disposizioni convenzionali, la Corte ha riconosciuto l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione da parte dello Stato interessato (*Banković*, decisione sopra citata, § 73, e *Medvedyev ed altri*, sopra citata, § 65).

quanto titolare di un diritto) in un particolare contesto , ma altresì che a causa di tale intervento autoritativo il soggetto richiedente corra il rischio di subire una violazione dei suoi diritti fondamentali o più in particolare il rischio di trattamenti inumani e degradanti.

Al di fuori di tale ristretto perimetro normativo ritiene il collegio non possa configurarsi un obbligo internazionale di intervento da parte dello Stato ed un conseguente sindacato giurisdizionale da parte del giudice.

Sulla base delle considerazioni generali sin qui esposte il collegio ritiene che, nel caso di specie, non emergano le condizioni per poter riconoscere a parte reclamata un diritto all'ingresso in Italia e al rilascio del relativo visto ai sensi del più volte citato art. 25 del Codice europeo dei visti. Non sono, infatti, ravvisabili circostanze che possano far configurare in capo a parte reclamata un diritto al visto nei termini sopra indicati.

Al riguardo è sufficiente evidenziare come il sig. \_\_\_\_\_ è un cittadino palestinese, insegnante e fotografo di UNRWA Gaza Public Information Office, noto in Italia, per aver partecipato a diverse mostre fotografiche, che ha ottenuto dall'associazione culturale Palestina Lab – Cultura e Arti con sede a Bari, un sostegno materiale per la sopravvivenza sua e dei propri familiari, ma che non ha mai fatto ingresso sul territorio nazionale e che a sostegno della richiesta del visto d'ingresso ha rappresentato la nota condizione di insicurezza nella quale si trova (*“La famiglia viveva nei pressi di Jabalia, nella parte Nord di Gaza, ma è stata costretta a continui spostamenti dovuti agli ordini di evacuazione e ai continui bombardamenti nel noto periodo bellico, per effetto dei quali sono stati privati di un ricovero sicuro (perché non più che di questo si può parlare, certo non di abitazione), di cure sanitarie minime, di cibo adeguato, di cui sono stati privati anche i bambini, in condizione di costante insicurezza per la vita determinata dai bombardamenti e dall'assenza di beni materiali di primissima necessità”*). Quanto sopra rilevato per il sig.

\_\_\_\_\_ vale anche per gli altri componenti del nucleo familiare odierni reclamati.

Nel ricorso non è allegata l'esistenza di un atto autoritativo dello Stato italiano , pregresso o in atto, che generi un conseguente obbligo di intervento a tutela dei diritti garantiti dalla Convenzione (o comunque dei diritti fondamentali) relativamente al ricorrente ed al suo nucleo familiare, che denunciano solo una condizione generale di insicurezza territoriale, circostanza che di per se stessa non vale a radicare l'obbligo di intervento a tutela dei diritti garantiti dalla Convenzione e il conseguente sindacato giurisdizionale da parte del giudice in caso di mancato rilascio del visto di ingresso.

Alla luce delle considerazioni che precedono il reclamo merita accoglimento e, per l'effetto, va revocata l'ordinanza cautelare del 27/09/2025.

Le spese sono compensate tenuto conto della complessità della fattispecie e dell'adozione di pronunce monocratiche discordanti della sezione.

**P.Q.M.**

Il Tribunale, in composizione collegiale:

- accoglie il reclamo e, per l'effetto, revoca l'ordinanza cautelare n. r.g. 36569/2025 del 27/09/2025;
- spese compensate.

Si comunichi

Così deciso in Roma, il 15/01/2026.

Il Presidente  
Luciana Sangiovanni