

N. R.G. 52932/2025



TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA

SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE CIVILE

In composizione monocratica nella persona della giudice dott.ssa Silvia Albano,
nel procedimento cautelare iscritto al n. 52932 dell'anno 2025, vertente:

TRA

tutti residenti a Gaza,
rappresentati e difesi dall'Avv.ta Nazzarena Zorzella del Foro di Bologna e dagli
Avv.ti Dario Belluccio e Mariacesarea Angiuli del Foro di Bari;

- ricorrente -

E

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

- resistente -

██████████
avente ad OGGETTO: ricorso ex art 700 c.p.c.
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Chiedeva parte ricorrente, con decreto *inaudita altera parte*, essendovi l'estrema urgenza di provvedere e il pericolo che nel tempo necessario alla convocazione della controparte potesse essere definitivamente pregiudicata l'attuazione del provvedimento cautelare, il rilascio dei visti di ingresso sul territorio italiano con condanna ex art 614 bis c.p.c. al pagamento della somma di € 500,00 a ogni ricorrente per ogni giorno di ritardo nell'ottemperanza al provvedimento giudiziale, in considerazione della mancata ottemperanza da parte del Ministero all'ordine contenuto in precedenti provvedimenti giurisdizionali in favore di altri cittadini gazawi.

Esponevano che erano tutti nati e residenti nella striscia di Gaza, la sig.ra ██████████ operatrice sanitaria (fisioterapista) per *Medicins sans fronteres* nei pres ██████████ sanitari operanti nella Striscia, fino a quando MSF non è stata costretta a interrompere l'attività a settembre 2025 a seguito dell'intensificarsi dei bombardamenti delle infrastrutture sanitarie che avevano causato quasi 1700 morti tra gli operatori e le operatrici sanitarie; che nella striscia era in corso una grave carestia e i figli minori erano privati da due anni della possibilità di seguire il percorso scolastico; che in data 14.10.25 i ricorrenti avevano inoltrato all'Ambasciata italiana a Tel Aviv e al Ministero Affari Esteri richiesta di visto di ingresso motivandone le ragioni, le domande erano state ricevute e protocollate ma non era stata data alcuna risposta; che l'intero nucleo familiare era tuttora esposto a seri rischi di sopravvivenza: anche dopo la tregua i

bombardamenti erano proseguiti con l'uccisione di circa 300 civili in un mese, persisteva la penuria di cibo e di presidi medici perché Israele aveva consentito l'accesso ad aiuti umanitari del tutto insufficienti, continuavano a mancare completamente le infrastrutture civili e i presidi sanitari, l'UNRWA e altre organizzazioni umanitarie continuavano a subire il divieto di portare aiuti umanitari nella striscia, mentre la maggior parte degli sfollati si trovava in insediamenti di fortuna sovraffollati, molti dei quali creati spontaneamente in aree aperte o pericolose, con la conseguenza che centinaia di migliaia di famiglie affrontavano l'arrivo della stagione delle piogge senza la protezione necessaria dalle intemperie, persisteva il rischio di contaminazione velenosa delle fonti acquifere conseguente agli ammassi di detriti e liquami provocati dalle massicce demolizioni degli edifici; che tutte le fonti confermavano la drammaticità della situazione nella Striscia di Gaza, dove la popolazione, compreso il nucleo familiare dei ricorrenti, era costretta a vivere in tende di fortuna, spesso allagate, senza accesso a beni essenziali e fondamentali (cibo, acqua, medicinali, cure mediche, istruzione, lavoro), in un territorio devastato dalla guerra in corso dall'ottobre 2023, privati delle stesse libertà fondamentali; né erano prevedibili evoluzioni positive a breve termine, poiché era ancora assolutamente incerto chi e come ricostruirà la Striscia di Gaza e dove, nelle more, saranno confinati i cittadini e le cittadine palestinesi; che permanevano, dunque, lo stato di apartheid, il rischio di genocidio e i trattamenti inumani e degradanti cui era esposta l'intera popolazione palestinese già rilevati dalla Corte Internazionale di Giustizia nei suoi provvedimenti, posto che lo Stato di Israele non aveva notoriamente adempiuto a nessuna delle prescrizioni contenute nei provvedimenti medesimi; che il confinamento in un territorio in cui non avevano concreta libertà di movimento, privi di abitazione effettiva, con grave difficoltà a reperire cibo, con le fonti idriche compromesse, con inesistenza di un sistema fognario che impedisse il prodursi di epidemie, con impossibilità oggettiva di svolgere attività lavorativa (anche l'accesso alle risorse naturali, quali il mare e la pesca, era impedito ai palestinesi per effetto dell'occupazione israeliana e gli stessi terreni agricoli erano stati totalmente distrutti), con impossibilità per i minori di seguire un reale percorso scolastico e di accedere ai servizi per la minore età, con l'impossibilità per chiunque di accedere ai servizi sanitari (per la stragrande maggioranza distrutti), erano tutti elementi che rappresentavano anche per i ricorrenti (come per l'intera popolazione palestinese) negazione dell'esercizio di diritti e libertà fondamentali; che il diritto all'ingresso nel territorio italiano trovava fondamento nell'art 10 comma 3 della Costituzione, nel divieto di respingimento ex art 33 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati, nell'art 25 del codice visti Reg UE 810/2009, nella Convenzione ONU per la prevenzione e la repressione del genocidio (l'art 1 stabilisce che lo Stato deve porre in essere tutto quanto in suo potere per prevenire il crimine internazionale, con la conseguenza che l'Italia ha anche l'obbligo di evitare che esso possa riverberarsi anche ai danni dei ricorrenti.); mentre il periculum in mora era insito nelle condizioni concrete in cui il nucleo familiare si trovava a vivere.

In data 26 novembre 2025 veniva emesso il decreto inaudita altera parte con il quale si ordinava alle amministrazioni competenti di emanare tutti gli atti necessari a consentire l'immediato ingresso dei ricorrenti nel territorio dello Stato italiano; contestualmente veniva fissata l'udienza per la conferma, la modifica o la revoca del provvedimento, indicando i termini per la notifica e per la costituzione in giudizio della parte resistente.

Il Ministero convenuto si costituiva tardivamente, il giorno stesso dell'udienza, e non compariva all'udienza fissata in presenza per la discussione della causa. Nella comparsa di costituzione eccepiva il difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario in assenza di un atto "giustiziabile" della Pubblica Amministrazione e di qualsivoglia sua determinazione idonea a incidere sui diritti degli interessati. Nel merito chiedeva il rigetto del ricorso in quanto il visto per motivi umanitari ex art 25 del Regolamento CE 810/2009 non era disciplinato né dal diritto nazionale né da quello dell'Unione Europea e attribuiva una potestà assolutamente discrezionale all'autorità amministrativa, sindacabile dal giudice entro i margini molto limitati di manifesta arbitrarietà, non sussisteva pertanto un diritto soggettivo al rilascio del visto, ma solo la possibilità dell'attivazione totalmente discrezionale dell'autorità amministrativa, come nel caso dei corridoi umanitari o simili; trattandosi di richiesta di visto di durata superiore ai 90 giorni la possibilità di rilascio rientrava unicamente nell'ambito di applicazione del diritto nazionale (sentenza CGUE C-638/16 del 2017 XX contro Belgio), in assenza di alcun obbligo positivo di matrice UE nel senso di consentire l'ingresso agli stranieri che intendessero presentare domanda di protezione internazionale e tale possibilità non era comunque prevista dalla normativa italiana; la valutazione in ordine al rilascio del visto rientrava quindi nella competenza del legislatore o dell'autorità amministrativa nell'ambito dei cd. corridoi umanitari, non rivolti a singoli individui, e come tale sottratta al controllo giurisdizionale; che la possibilità di fare evacuare qualcuno da Gaza imponeva una iniziativa politica che coinvolgeva paesi terzi, l'uscita dalla Striscia dei richiedenti il visto esulava, quindi, dalla giurisdizione del giudice italiano; che il diritto al rilascio del visto non poteva nemmeno essere messo in relazione all'art 10 comma 3 della Costituzione, in quanto il diritto d'asilo nasceva quando il richiedente faceva ingresso nel territorio italiano e non consentiva il rilascio di un visto "innominato" tale da consentire ai cittadini stranieri di presentare domanda di asilo in uno stato membro a loro scelta; in ogni caso non c'era alcun legame qualificato tra i richiedenti e l'Italia. Chiedeva, pertanto la revoca del decreto inaudita altera parte e il rigetto del ricorso.

* * *

Preliminarmente deve rilevarsi che nessuna eccezione è stata svolta in ordine alla procura alle liti rilasciata a distanza sulla cui validità deve rinviarsi alla motivazione contenuta nel decreto inaudita altera parte.

Sempre in via preliminare deve essere rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione avanzata per la asserita mancanza di un atto giustiziabile della Pubblica Amministrazione e di una situazione giuridica soggettiva tutelabile in sede giudiziale, attenendo invece la pretesa dei ricorrenti (di uscire da Gaza e fare ingresso in Italia per motivi umanitari) all'ambito della assoluta discrezionalità amministrativa, ovverosia di attribuzioni esclusive di poteri dello Stato diversi da quello giudiziale.

I ricorrenti hanno dato prova di avere inviato via PEC le richieste di visto di ingresso al Consolato italiano di Gerusalemme, all'Ambasciata italiana di Tel Aviv e a diversi uffici del Ministero Affari Esteri, alle domande è stato dato un numero di protocollo, avviando così il procedimento amministrativo, ma l'Amministrazione non ha dato alcuna risposta a tali richieste. L'attivazione dell'autorità competente al rilascio dei visti avrebbe dovuto condurre tale autorità all'esame delle circostanze di specie e alla conclusione espressa del procedimento. Il silenzio che è invece seguito all'istanza deve certamente interpretarsi quale comportamento amministrativo sottoponibile al vaglio del Giudice e certamente,

come vedremo meglio più avanti, rientra entro la giurisdizione del Giudice ordinario, incidendo su diritti soggettivi della persona (cfr. Cass. SS.UU. 4674/1997; Cass. SS.UU. 19393/2009), quali incontrovertibilmente devono ritenersi quelli in questione, a partire dai più basilari diritti umani inviolabili quali la vita, la salute e la libertà personale.

La norma di cui all'art 25 del Regolamento CE 810/2009 (cd Codice Visti) prevede il rilascio di un visto con validità territoriale limitata, eccezionalmente e in deroga alle regole generali, quando per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali lo Stato membro interessato lo ritiene necessario; essendo contenuta in un regolamento tale norma è direttamente applicabile sia nell'ordinamento interno che nell'Unione Europea.

L'art 288 del Trattato Fondativo dell'Unione Europea (ricalcando l'art. 249 del TCE) nello stabilire la diversa efficacia dei regolamenti rispetto alle direttive, stabilisce che **“Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.”** Non c'è dubbio, pertanto, che l'art 25 del codice visti sia norma pienamente efficace e applicabile direttamente anche nell'ordinamento interno non necessitando di norme di attuazione.

La più volte citata sentenza della CGUE XX contro Belgio del 7 marzo 2017 in nessuna parte afferma che si tratti di norma non direttamente applicabile, o che la sua applicazione sia affidata alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione insindacabile dal Giudice, ma afferma che trattandosi di norma che disciplina il visto temporaneo ed essendo invece stato sostanzialmente chiesto un visto di lunga durata - perché l'ingresso era finalizzato a chiedere la protezione internazionale -, la fattispecie concreta sottoposta al suo esame non rientrava nell'ambito di applicazione del codice visti, ma eventualmente nell'ambito del diritto nazionale, perché tale ipotesi (visto di lunga durata per chiedere la protezione internazionale) non era disciplinata dal diritto UE. Tanto è vero che la questione del rilascio del visto umanitario era stata concretamente trattata dai giudici Belgi e decisa dalla Corte di Giustizia, ritenendo quindi l'applicabilità o meno della norma in questione assolutamente giustiziabile. Pur senza entrare nel merito per altri motivi, ha comunque ritenuto ammissibile il rinvio del Giudice belga in ordine alla nozione di “obblighi internazionali”.

Il caso di specie rientra nel campo di applicazione del Codice visti, in quanto viene richiesto un visto temporaneo, al solo fine di fare ingresso in Italia, che verrebbe eventualmente sostituito da altro titolo di soggiorno (permesso provvisorio per richiesta di asilo) nel caso i ricorrenti decidessero di proporre domanda di asilo sul territorio italiano. La funzione del visto temporaneo sarebbe solo quella assegnata dalla norma: nell'immediato salvarsi la vita o salvarsi da trattamenti inumani e degradanti, essendo del tutto estranee alla sua applicabilità l'eventuale intenzione di proporre domanda di asilo sul territorio italiano alla sua scadenza, alla quale del caso si applicherebbe la relativa disciplina.

Del resto l'autorità amministrativa italiana ha utilizzato tale tipologia di visto proprio in questo modo nell'ambito dei cosiddetti corridoi umanitari (v. Corte d'Appello Roma sent. del 11 gennaio 2021, nel procedimento n. 2525/2020 RG, passata in giudicato, nel senso di ritenere utilizzabile tale tipologia di visto per consentire l'ingresso anche a persone che poi volessero proporre domanda di protezione internazionale).

Deve rilevarsi, inoltre, che la Corte di Giustizia non è entrata nel merito perché ha ritenuto non trattarsi di fattispecie in cui veniva in questione l'applicabilità del diritto dell'Unione Europea, applicando il concetto di giurisdizione previsto

dall'art 51 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che stabilisce che *i diritti sanciti dalla Carta devono essere garantiti in tutte le ipotesi in cui venga in questione l'applicazione del diritto UE*. Si tratta, infatti, di un concetto di giurisdizione diverso e non sovrapponibile a quello stabilito dall'art 1 della Convenzione Europea dei Diritti Umani ove è previsto *che gli Stati Contraenti riconoscono i diritti sanciti dalla convenzione alle persone sottoposte alla loro giurisdizione*. Su cosa, poi, debba intendersi per "sottoposte alla loro giurisdizione" la produzione giurisprudenziale della Corte Europea dei diritti umani è vasta e non sempre coerente, in ogni caso, il concetto di giurisdizione legato al controllo effettivo nell'evoluzione giurisprudenziale della Corte Edu ha avuto un significato non solo territoriale (inteso nel senso rigido che ha portato nella sentenza Bankovic, a giustificare l'irresponsabilità nel bombardamento di civili in quanto avvenuto su un territorio non stato parte della convenzione), ma anche personale e oltre ad essere di fatto, può anche essere meramente giuridico. Sul concetto di giurisdizione fondato sull'art 51 della Carta si è soffermato anche l'Avvocato Generale Mengozzi nelle sue conclusioni davanti alla Corte di Giustizia nella causa XX, argomentando che quando uno Stato membro decide in merito a una domanda di visto per motivi umanitari secondo la disciplina del Codice dei visti, esso sta a tutti gli effetti attuando il diritto dell'Unione. Nel fare ciò, infatti, le autorità nazionali adottano una decisione circa la concessione o meno di un documento che autorizza l'attraversamento delle frontiere esterne dell'Ue, secondo un regime normativo armonizzato e comune; in base al citato art 51 comma 1, quando agiscono nell'attuazione del diritto dell'Unione, gli Stati membri sono, pertanto tenuti al rispetto delle disposizioni della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e, dunque, **"rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione"**. *"In questo senso, inoltre, i diritti fondamentali ivi sanciti rilevano indipendentemente da qualsiasi criterio di territorialità, la loro tutela imponendosi a ogni autorità degli Stati membri ogniqualvolta essa agisca nell'ambito del diritto dell'Unione"*, altrimenti *"si creerebbe una sorta di "zona d'ombra" per cui l'attuazione della normativa comune sui visti sarebbe sottratta al rispetto dei diritti umani. Se, infatti, la Carta non si applicasse anche allorché uno Stato membro attua il diritto dell'Ue extra-territorialmente, significherebbe che vi sono situazioni che, pur coperte dal diritto dell'Ue, si sottraggono alla tutela dei diritti fondamentali ... come del resto confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenze Åkerberg Fransson, C-617/10 e Pflieger e.a., C-390/12)"*.

Alla luce di questa premessa, basandosi in particolare sugli articoli 4 e 18 della Carta (rispettivamente, divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti; diritto di asilo), l'Avvocato Generale conclude che uno Stato membro ha (non la facoltà, bensì) l'obbligo di rilasciare un visto per motivi umanitari qualora si possa fondatamente ritenere che la decisione di rifiuto esporrebbe il soggetto interessato al rischio di subire trattamenti vietati dalla Carta.

Il considerando 29 del codice visti prevede: *"Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti in particolare dalla convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea"*. Il fatto che il rilascio di un VTL per motivi umanitari rientri nella discrezionalità degli Stati membri non significa che questi ultimi non debbano comunque conformare tale discrezionalità al diritto dell'Unione e nel nostro caso anche al diritto nazionale – in primo luogo la Costituzione italiana (l'art 54 della costituzione obbliga i funzionari pubblici a osservare la Costituzione e le leggi) - e che la

relativa attività amministrativa connessa al rilascio dei visti non sia soggetta al sindacato giurisdizionale (art 32 comma 3 Codice visti). In particolare, per la natura stessa del visto umanitario, al sindacato del giudice ordinario.

Occorre, inoltre, fare riferimento anche al parere consultivo dell'UNHCR sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi di non-refoulement derivanti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dal suo Protocollo del 1967: *“L'applicabilità extraterritoriale dell'obbligo di non refoulement ai sensi dell'art. 33(1) è chiara dallo stesso testo della disposizione, che enuncia una proibizione semplice: “Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (“refouler”) - in nessun modo - un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate...” “È difficile concepire che queste parole siano limitate ai rifugiati che sono già entrati nel territorio di uno Stato contraente. Il significato comune dei termini “rinviare” e “respingere” (“refouler”) non sostiene alcuna interpretazione che avrebbe il risultato di restringere il suo ambito di applicazione all'interno del territorio dello Stato interessato, né vi è alcuna indicazione che tali termini fossero intesi dagli autori della Convenzione del 1951 per essere limitati in questa maniera...” “Inoltre, ogni interpretazione che definisce l'ambito dell'art. 33(1) della Convenzione del 1951 come non estendersi a misure in cui uno Stato, agendo fuori del proprio territorio, rinvia o trasferisce in altro modo rifugiati in un paese nel quale essi sono a rischio di persecuzione sarebbe fondamentalmente incoerente con l'oggetto e lo scopo umanitario della Convenzione del 1951 e del suo Protocollo del 1967...” ““Un esame organico dei lavori preparatori conferma la predominanza dell'oggetto e delle finalità umanitarie della Convenzione e fornisce una significativa evidenza sul fatto che la disposizione sul non-refoulement contenuta nell'art. 33(1) era intesa a vietare ogni atto od omissione da parte di uno Stato contraente che avesse l'effetto di rinviare un rifugiato in territori nei quali egli o ella dovesse probabilmente affrontare persecuzione o pericolo per la vita o la libertà”* (https://www.unhcr.org/it/sites/it/files/legacy-pdf/ITA_Advisory_Opinion_Extrater-Appl_of_Non-refoulement.pdf).

Sulla nozione di atto politico, come tale non soggetto a sindacato giurisdizionale c'è una consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione (tra le tante Cass SSUU v. n. 27177/2023, Cass. n. 33398/24, Cass. SSUU 5992/2005). La materia è infatti governata dall'art 113 della Costituzione che stabilisce che contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

La Suprema Corte ha più volte ribadito che nozione di atto politico è di stretta interpretazione ed ha carattere eccezionale, atteso che il principio di giustiziabilità degli atti del pubblico potere costituisce un profilo fondante della Costituzione italiana (Cass., Sez. Un., 1° giugno 2023, n. 15601).

“Per qualificare un atto come politico, la giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. IV, 7 giugno 2022, n. 4636) richiede due requisiti: - sotto il profilo soggettivo, l'atto deve provenire da un organo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello; - sotto il profilo oggettivo, l'atto deve essere libero nel fine perché riconducibile a scelte supreme dettate da criteri politici, deve concernere, cioè, la costituzione, la salvaguardia o il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione. È ritenuto tale non l'atto amministrativo che sia stato emanato sulla base di valutazioni specificamente di ordine politico, ma solo l'atto che sia esercizio di un potere politico.” ... “L'esistenza di aree sottratte al sindacato giurisdizionale è

confinata entro limiti rigorosi (Cass. Sez. U. 02/05/2019, n. 11588, cit.). Non è, quindi, soggetto a controllo giurisdizionale solo un numero estremamente ristretto di atti in cui si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico; atti che non sarebbe corretto qualificare come amministrativi e in ordine ai quali l'intervento del giudice

determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri (Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502). Ai fini della giustiziabilità dell'atto, accanto ai caratteri del provvedimento, occorre guardare alla dimensione sostanziale della legalità, la quale richiede che l'atto di esercizio del potere sia suscettibile di essere confrontato con le norme che lo disciplinano. Va inoltre valutata la presenza di interessi giuridicamente rilevanti: se mancano situazioni qualificate differenziate o si è in presenza di interessi di mero fatto, allora è possibile parlare di atto non sindacabile proprio perché non tocca direttamente situazioni giuridiche". ... "L'insindacabilità è il predicato di un atto non sottoposto

dall'ordinamento a vincoli di natura giuridica. Ove, viceversa, vi sia predeterminazione dei canoni di legalità, quello stesso sindacato si appalesa doveroso. Il giudice, quale che sia il plesso di appartenenza, è non solo rispettoso degli ambiti di attribuzione dei poteri, ma anche, sempre per statuto costituzionale, garante della legalità, e quindi non arretra là dove gli spazi della discrezionalità politica siano circoscritti da vincoli posti da norme che segnano i confini o indirizzano l'esercizio dell'azione di governo."

E' chiaro che l'attività amministrativa riguardante il rilascio dei visti di ingresso a chi ne faccia richiesta non è atto politico, né dal punto di vista soggettivo né da quello oggettivo, si tratta di attività di funzionari pubblici disciplinata dalla legge (interna e sovranazionale) e come tale soggetta al sindacato giurisdizionale. Resta da stabilire se del giudice ordinario o del giudice amministrativo.

Non vi è dubbio che la giurisdizione appartenga al giudice ordinario venendo in questione motivi umanitari e obblighi internazionali relativi alla tutela di diritti umani fondamentali.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione è consolidata in questo senso in relazione al contenuto dei motivi umanitari e degli obblighi internazionali cui fa riferimento l'art 25 codice visti e ai quali faceva riferimento anche l'art 5 comma 6 del D.lvo n. 286/1998 e alla qualificazione della relativa situazione giuridica soggettiva: *"La questione di giurisdizione sottoposta all'esame di queste sezioni unite richiede la qualificazione della situazione giuridica soggettiva posta a base della domanda di accertamento del diritto al permesso di soggiorno umanitario proposta davanti al tribunale di Roma. Il D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 5, comma 6, non definisce i seri motivi di carattere umanitario che limitano il potere di rifiutare o revocare il permesso di soggiorno allo straniero privo dei requisiti previsti da convenzioni o accordi internazionali. Al di là del generico rinvio alla disciplina del diritto internazionale umanitario, e cioè all'insieme dei trattati internazionali o delle regole consuetudinarie che, in caso di conflitti armati, di natura sia internazionale che interna, limitano il diritto delle parti in conflitto nella scelta dei mezzi o metodi di combattimento, proteggono le persone e i beni coinvolti o che rischiano di rimanere coinvolti nel conflitto, non sembra dubbio che i motivi di carattere umanitario debbano essere identificati facendo riferimento alla fattispecie previste dalle convenzioni universali o regionali che autorizzano o impongono al nostro Paese di adottare misure di protezione a garanzia dei diritti umani fondamentali e che trovano espressione e garanzia anche nella costituzione, non solo per il valore del riconoscimento dei diritti*

inviolabili dell'uomo in forza dell'art. 2 Cost., ma anche perché, al di là della coincidenza dei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nell'interpretazione (Corte cost. n. 388/1999). La situazione giuridica soggettiva dello straniero che richieda il permesso di soggiorno per motivi umanitari, pertanto, gode quanto meno della garanzia costituzionale di cui all'art. 2 Cost., sulla base della quale, anche ad ammettere, sul piano generale, la possibilità di bilanciamento con altre situazioni generale, la possibilità di bilanciamento con altre situazioni giuridiche costituzionalmente tutelate (che, sulla base della giurisprudenza della corte di Strasburgo, dovrebbe escludersi nell'ipotesi in cui venga in considerazione il divieto di cui all'art. 27 Cost., comma 3, sostanzialmente corrispondente all'art. 3 CEDU), esclude che tale bilanciamento possa essere rimesso al potere discrezionale della pubblica amministrazione, potendo eventualmente essere effettuato solo dal legislatore, nel rispetto dei limiti costituzionali. ... In conclusione, la situazione giuridica dello straniero che richieda il rilascio di permesso per ragioni umanitarie ha consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali con la conseguenza che la garanzia apprestata dall'art. 2 Cost., esclude che dette situazioni possano essere degradate a interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere affidata solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione umanitaria, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica, essendo il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate riservate al legislatore. 4. La giurisdizione sui diritti umani fondamentali, in mancanza di una norma espressa che disponga diversamente, spetta al giudice ordinario.” (v. per tutte Cass SSU 19393/2009, v. anche Cass SSU 30658/18, Cass SSU 29459/2019, Corte Cost n. 194/2019).

Stante la identità di formulazione della norma di cui in questa sede si tratta e di quella cui all'art 5 comma 6 del T.U.I., tenuto conto che anche l'art 25 codice visti limita la possibilità di rifiuto del visto pur in assenza dei presupposti previsti dal regolamento per la loro concessione, è di tutta evidenza che i principi sopra riportati siano applicabili anche nel caso di specie, in particolare in ordine al contenuto dei motivi umanitari e alla circostanza che agli obblighi internazionali a salvaguardia dei diritti umani corrisponda un diritto soggettivo dei singoli.

Inquadrata giuridicamente la fattispecie oggetto di esame, stabilito che trattandosi di applicazione del diritto dell'Unione al fine di verificare la sussistenza della giurisdizione dello stato opera l'art 51 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea e, trattandosi di un regolamento, in base all'art 288 TFUE le sue norme trovano applicazione diretta nell'ordinamento degli Stati membri anche in mancanza di norme di attuazione, occorre ribadire che la discrezionalità nel rilascio dei visti umanitari è discrezionalità tecnica che non può violare diritti umani fondamentali, in particolare diritti assoluti e non bilanciabili come il diritto alla vita e a non subire trattamenti inumani e degradanti. L'art. 52, par. 3, della Carta dispone che “laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione” e la giurisprudenza consolidata della Corte Europea dei diritti Umani ha ribadito più volte che l'art 3 della CEDU, corrispondente all'art 4 della Carta, non è bilanciabile con alcun altro diritto o interesse, così come previsto dall'art 17 della Convenzione medesima.

Ad abundantiam, deve rilevarsi che il diritto di asilo di cui all'art 10 comma 3 della Costituzione, è annoverato tra i diritti fondamentali nella prima parte della costituzione, tra i principi supremi dell'ordinamento non soggetti nemmeno a revisione costituzionale, ha natura immediatamente precettiva (principio affermato fin da SSUU 4674/1997) e il diritto sorge quando si verifica la condizione di vulnerabilità (Cass SSUU 29459/2019). L'affermazione secondo la quale il diritto di asilo ha trovato piena attuazione attraverso le tre forme di protezione (umanitaria/speciale, rifugio, sussidiaria) riguarda il suo contenuto e attuazione processuale, non la precettività della norma. La tesi della piena attuazione della norma costituzionale è fondata proprio sulla formula aperta riferita ai motivi umanitari e agli obblighi internazionali. *“Il diritto di asilo si colloca, come ha osservato sin da epoca risalente autorevole dottrina, in seno all’apertura amplissima della Costituzione verso i diritti fondamentali dell’uomo. Il diritto di asilo è quindi costruito come diritto della personalità, posto a presidio di interessi essenziali della persona e non può recedere al cospetto dello straniero bisognoso di aiuto, che, allegando, motivi umanitari, invochi il diritto di solidarietà sociale: i diritti fondamentali dell’uomo spettano ai singoli non in quanto partecipi di una comunità politica, ma in quanto esseri umani ... (corte cost. 10 aprile 2001, n. 105; 8 luglio 2010 n. 249)”* (SSUU 29459/19 cit.). La discrezionalità del legislatore riguarda quindi, solo l'accertamento e l'individuazione delle modalità di esercizio del diritto (SSUU cit.).

In ogni caso, si è visto che l'art 25 del codice visti trova diretta attuazione nell'ordinamento in base all'art 288 TFUE e la discrezionalità amministrativa nel rilascio dei visti previsti da tale regolamento deve attuarsi nel rispetto dei diritti fondamentali della persona, sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dalla Costituzione italiana.

Il contesto di costante concreto rischio per l'incolumità personale, di inaccessibilità del soddisfacimento persino dei bisogni vitali e di annientamento di tutti i diritti e delle libertà fondamentali dell'essere umano che interessa la zona in cui il nucleo familiare ricorrente tuttora si trova (vedi lettera a supporto di MSF depositata in atti che attesta il lavoro svolto dalla Sig.ra nella Striscia e la circostanza che ella si trovi ancora lì con la sua famiglia) è unanimemente attestato da organismi indipendenti (basti citare in proposito le seguenti fonti aggiornate: UN OCHA, Reported impact snapshot | Gaza Strip (12 November 2025), 12 novembre 2025, <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-12-november-2025>; Insecurity Insight, Attacks on Health Care in the occupied Palestinian territory (29 October-11 November 2025), 21 novembre 2025, <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/attacks-health-care-occupied-palestinian-territory-29-october-11-november-2025>; The Guardian, Israeli airstrikes kill 33 people in Gaza in escalation of post-ceasefire attacks, 20 novembre 2025, <https://www.theguardian.com/world/2025/nov/20/israeli-airstrikes-gaza-ceasefire-khan-younis>; United Nations, Israel has rejected over 100 aid requests since Gaza ceasefire, UN says, 6 novembre 2025, <https://www.un.org/unispal/document/un-news-6nov25/>; France24, Famine in Gaza: 'The repercussions will continue for generations', 17 novembre 2025, <https://www.france24.com/en/middle-east/20251117-famine-in-gaza-the-repercussions-will-continue-for-generations>).

La Corte Internazionale di Giustizia con provvedimento del 26 gennaio 2024 - a pochi mesi dalla strage del 7 ottobre e dall'inizio della risposta da parte dello Stato di Israele - ritenendo concreto il pericolo che lo Stato di Israele stesse commettendo nella Striscia di Gaza il crimine di genocidio, ha ordinato una serie

di prescrizioni dirette a prevenirlo: “La Corte ritiene che, in relazione alla situazione sopra descritta, Israele debba, in conformità agli obblighi derivanti dalla Convenzione sul genocidio, nei confronti dei palestinesi di Gaza, adottare tutte le misure in suo potere per impedire la commissione di tutti gli atti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo II di tale Convenzione, in particolare: (a) l'uccisione di membri del gruppo; (b) il causare gravi danni fisici o mentali a membri del gruppo; (c) l'infliggere deliberatamente al gruppo condizioni di vita calcolate per portarlo alla distruzione fisica in tutto o in parte; e (d) l'imporre misure volte a prevenire le nascite all'interno del gruppo. La Corte ritiene inoltre che Israele debba adottare misure immediate ed efficaci per consentire la fornitura di servizi di base e di assistenza umanitaria urgentemente necessari per affrontare le condizioni di vita avverse dei palestinesi nella Striscia di Gaza. La Corte ricorda che le sue ordinanze sulle misure provvisorie ai sensi dell'articolo 41 dello Statuto hanno effetto vincolante e creano quindi obblighi giuridici internazionali per qualsiasi parte destinataria delle misure provvisorie ...”.

La circostanza che Israele non abbia adempiuto alle prescrizioni della Corte Internazionale di Giustizia è fatto notorio, in ogni caso il parere del 16 settembre 2025 della Commissione indipendente di esperti nominata dal comitato per i diritti umani dell'Onu ha concluso: “sulla base di motivi ragionevoli, che le autorità israeliane e le forze di sicurezza israeliane hanno commesso e continuano a commettere i seguenti atti di genocidio nei confronti dei palestinesi nella Striscia di Gaza, ovvero (i) uccidere membri del gruppo; (ii) causare gravi danni fisici o mentali ai membri del gruppo; (iii) infliggere deliberatamente al gruppo condizioni di vita tali da provocarne la distruzione fisica, totale o parziale; e (iv) imporre misure volte a impedire le nascite all'interno del gruppo. La Commissione conclude che lo Stato di Israele è responsabile per non aver impedito il genocidio, per aver commesso genocidio e per non aver punito il genocidio contro i palestinesi nella Striscia di Gaza.” (<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions/regular/session>).

Dalle fonti riportate più sopra emerge con chiarezza che dopo la tregua i comportamenti genocidiari non sono cessati e i bisogni umanitari e i traumi a Gaza restano “schiacciati” (Philippe Lazzarini, Commissario generale dell'UNRWA, 13 novembre 2025 - <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/statement-unrwa-commissioner-general-philippe-lazzarini-united-nations>), il 7 novembre 2025 “le Nazioni Unite hanno dichiarato che le autorità israeliane hanno respinto più di 100 richieste di invio di aiuti umanitari a Gaza da quando è iniziato il cessate il fuoco, circa un mese fa (<https://news.un.org/en/story/2025/11/1166295>), a ciò si aggiunge la prosecuzione dei bombardamenti con vittime civili (<https://www.unocha.org/news/todays-top-news-sudan-occupied-palestinian-territory-qatar-hurricane-melissa-afghanistan>).

Tale situazione attiva gli obblighi di prevenzione del genocidio cui tutti gli stati che hanno aderito alla convenzione sono tenuti, tali obblighi non possono non riguardare la tutela dei diritti fondamentali delle vittime, in primo luogo quello di sottrarsi agli atti genocidiari così come descritti dalla convenzione. Se così non fosse le vittime non potrebbero avere alcuno scampo, in quanto non ci sarebbe alcuno stato obbligato ad accoglierle.

Proprio al fine di favorire l'affermazione di una regola generale di diritto internazionale che contrastasse il genocidio anche in tempo di pace, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite promosse l'adozione di una convenzione di portata

universale sul divieto di genocidio.

L'obbligo di prevenzione e il divieto di genocidio sanciti dalla Convenzione del 1948 si è progressivamente saldato con altri valori – come il divieto di aggressione, il principio di autodeterminazione, il divieto di tortura – che costituiscono “norme imperative” di diritto internazionale generale. Esse esprimono, secondo la definizione data dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, norme inderogabili da trattati (art. 53).

Non vi è dubbio che i ricorrenti permanendo nella Striscia di Gaza siano esposti a pericolo di vita o a trattamenti inumani e degradanti. Per sottrarsi a tale situazione non possono nemmeno rifugiarsi nei paesi vicini, essendo impedita da Israele l'evacuazione dei civili.

La recentissima parziale apertura del valico di Rafah (2 febbraio 2026) non garantisce in alcun modo l'evacuazione dei civili presenti nei campi, essendo limitata nel numero e a persone che necessitino di cure mediche urgentissime in Egitto, comunque discrezionalmente controllata dalle forze israeliane (<https://tg.la7.it/esteri/valico-rafah-riapre-12-palestinesi-frontiera-video-03-02-2026-251992>;

https://www.ansa.it/ansamed/it/notizie/rubriche/cronaca/2026/02/02/riapre-il-valico-di-rafah-centinaia-di-malati-in-lista-per-andare-in-egitto_1cd71e02-6735-4388-9ca4-24af8e1a99cf.html).

I ricorrenti non hanno altro modo per sottrarsi alla violazione dei loro diritti fondamentali che richiedere un visto di ingresso in altri paesi.

La richiesta è stata rivolta all'Italia perché qui essi avrebbero la possibilità di essere ospitati – con regolare contratto di comodato gratuito a tempo indeterminato - ed economicamente sostenuti dalla associazione ”, con sede a (CO), mentre l'Associazione “

Valli”, che si occupa di riabilitazione di disabili, si è impegnata all'assunzione della Sig.ra in qualità di fisioterapista presso il loro centro (v. documentazione depositata in giudizio).

Non vi è dubbio che la situazione di totale deprivazione dei diritti fondamentali dei ricorrenti, vittime di atti genocidiari e trattamenti inumani e degradanti per il solo fatto di trovarsi nella Striscia di Gaza, nonché il costante pericolo per la loro vita, dia luogo a uno specifico obbligo dello stato italiano di accoglierli sul proprio territorio attraverso il rilascio del visto di ingresso, adoperandosi anche con Paesi terzi affinché possano usufruire del visto rilasciato uscendo dalla Striscia per recarsi in Italia. A prescindere dalla circostanza se l'obbligo di protezione delle vittime prevista dalla Convenzione per la prevenzione del genocidio dia luogo o meno a un diritto soggettivo in capo alle vittime stesse (ma va sottolineato che se è vero che i singoli non sono parti nel procedimento innanzi alla CIG essendo prevista la partecipazione solo degli Stati, ciò non significa che essi non possano far valere i altre sedi i propri diritti umani fondamentali), i ricorrenti sono comunque titolari dei diritti e delle libertà fondamentali garantiti dal diritto internazionale, dalla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea e dalla Costituzione italiana, in primo luogo alla vita e a non subire trattamenti inumani e degradanti, e titolati a farli valere in sede giudiziaria.

Ciò detto sul *fumus bonis iuris*, il *periculum in mora* è insito nella situazione in cui si trovano gli abitanti della Striscia di Gaza come sopra descritta.

Il ricorso deve, pertanto, essere accolto, mentre non può essere accolta la richiesta di condanna ex art 614 bis c.p.c. in ragione della natura controversa nella sezione delle questioni trattate.

La natura controversa delle questioni trattate giustifica altresì la integrale compensazione delle spese di lite.

.

P.Q.M.

il tribunale accoglie il ricorso e per l'effetto:

- Conferma il decreto adottato in data 26 novembre 2025;
- ordina alle amministrazioni competenti di emanare tutti gli atti necessari a consentire l'immediato ingresso dei ricorrenti nel territorio dello Stato italiano;
- rigetta la richiesta di condanna ai sensi dell'art 614 bis c.p.c.;
- dichiara le spese di lite integralmente compensate tra le parti.

Così deciso in Roma, il 5 febbraio 2026

la giudice designata
d.ssa Silvia Albano