

**R.G. n. 19587/2025**



**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA**

**SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE CIVILE**

In composizione monocratica, nella persona della Giudice dott.ssa Silvia Albano ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile di primo grado iscritta al n. r.g. 19587/2025 promossa da:

**CCCCCCC SSSSS**, nato a Beyla in Guinea il  
, rappresentato e difeso dagli avv.ti Marina  
Angiuli (c.f. NGLMCS73L47A662G), Jacopo Russo, (c.f.  
RSSJCP80S29A783X) e Dario Belluccio (c.f. BLLDRA75A25F839I);

- ricorrente -

contro

**MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE  
INTERNAZIONALE- AMBASCIATA D'ITALIA IN SENEGAL**, in persona  
del Ministro p.t., rappresentati ex lege dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO  
STATO;

- resistente -

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

Con ricorso depositato telematicamente il 10/04/2025 il ricorrente, cittadino guineano, chiedeva in via cautelare e nel merito il rilascio di un visto per motivi umanitari al fine di fare ingresso in Italia per formalizzare e vedere esaminata la sua domanda di protezione internazionale.

Esponesse che aveva vissuto in Italia per oltre otto anni, da ultimo in provincia di Foggia, dove aveva svolto regolare attività lavorativa presso un'azienda agricola ed era titolare di un contratto di affitto; che aveva presentato domanda di protezione internazionale presso la Questura di Foggia e aveva ricevuto un appuntamento ai fini della compilazione del modello C3 prima per il 27/05/2024, poi per il 03/07/2024 ed infine per il 30/07/2024; che recatosi in tale data presso gli uffici della Questura gli era stato notificato un decreto di espulsione, dalla cui lettura si evinceva che la sua domanda di protezione internazionale era stata ignorata; che essendo stato disposto l'accompagnamento alla frontiera per il rimpatrio, provvedimento convalidato dal Giudice di Pace, il ricorrente era stato coattivamente trasportato alla Frontiera di Fiumicino e da lì condotto in Guinea; che oltre al suo diritto a presentare domanda di protezione internazionale, di cui non erano state neanche prese in considerazione le ragioni, era stato violato il suo diritto alla vita privata e familiare di cui all'art.8 CEDU alla luce del suo inserimento socio-lavorativo sul territorio nazionale; che tramite il proprio legale aveva avanzato richiesta di visto di reingresso presso le competenti autorità italiane ma l'istanza era rimasta inevasa né il ricorrente era stato mai ricevuto presso gli uffici consolari; che il diritto a rimanere sul territorio nazionale durante la pendenza della procedura di riconoscimento della protezione internazionale è sancito dall'art.7 D.lgs.25/2008 nonché dall'art.9 par.1 della Direttiva 2013/32/UE, né al caso di specie potevano

trovare applicazione le eccezioni previste nelle citate norme; che l'espulsione del ricorrente era stata illegittima e lo stesso aveva dunque diritto a fare nuovamente ingresso in Italia in forza dell'art. 10 comma 3 Cost., norma immediatamente precettiva che offre protezione allo straniero che veda impedito nel paese d'origine l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione italiana; nel caso del ricorrente, le gravi violazioni a cui era attualmente esposto e di cui era già stato vittima nel paese d'origine rendevano necessaria una forma di protezione a seguito del reingresso nel territorio italiano; che il ricorrente aveva chiesto all'Ambasciata competente il rilascio di un visto per motivi umanitari, istanza rimasta inevasa nonostante la segnalazione della sua esposizione a gravi e concreti rischi e del comportamento illegittimo della Questura di Foggia; che ferma la possibilità dell'amministrazione di rilasciare la tipologia di visto ritenuta più opportuna, erano sussistenti i presupposti per l'applicazione dell'art. 25 Codice visti dell'Unione Europea, che consente agli Stati membri di rilasciare visti territorialmente limitati "*per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali*"; che era peraltro sussistente il legame con il territorio italiano, in quanto il ricorrente vi aveva vissuto e lavorato per oltre otto anni, disponendo di un alloggio, ed era stato illegittimamente espulso senza che la sua domanda di protezione internazionale venisse esaminata.

Si costituiva in giudizio il Ministero degli Esteri eccependo che la richiesta di visto trasmessa via PEC da parte dell'avvocato del ricorrente non risultava di competenza dell'Ambasciata, dal momento che il sig. \_\_\_\_\_ era stato destinatario di un provvedimento di espulsione emesso dalla Questura di Foggia in data 30/07/2024 con divieto di fare ingresso nel territorio nazionale per i successivi tre anni; inoltre il ricorrente aveva chiesto il rilascio di un visto per motivi umanitari, tipologia non disciplinata a livello normativo; che il ricorrente avrebbe potuto presentare in modo autonomo una domanda di visto di reingresso, che avrebbe in ogni caso necessitato del nulla osta della Questura di Foggia; per tali ragioni il ricorso doveva ritenersi inammissibile, laddove ad essere contestato era il provvedimento di espulsione della Questura; che dalla lettura del decreto di espulsione si evinceva che il ricorrente aveva presentato per la terza volta domanda di protezione internazionale dopo che la seconda era stata dichiarata inammissibile, circostanza che consentiva di presumere che il caso di specie fosse stato ricondotto all'eccezione prevista dall'art.9 par.2 della Direttiva n. 2013/32/UE secondo cui non sussiste il diritto di rimanere sul territorio nazionale nelle more dell'esame della domanda di protezione internazionale quando si tratti di una ulteriore domanda reiterata, per cui si applica una sorta di presunzione di intenzione fraudolenta; che in ogni caso il Ministero convenuto non era in grado di prendere posizione sul punto in quanto estraneo ai fatti relativi al decreto di espulsione e alla terza domanda reiterata; che la prassi italiana prevede la concessione di visti per motivi umanitari nell'ambito dei corridoi umanitari e del reinsediamento, con una selezione che vede il coinvolgimento di diversi attori al fine di vagliare i casi che presentano maggiormente i requisiti per ottenere lo status di rifugiato e a seguito di controlli di sicurezza; che non sussisteva alcun obbligo degli Stati di concedere visti umanitari individuali; che non

sussistevano i presupposti per l'accoglimento della domanda cautelare neanche sotto il profilo del *periculum in mora*, in quanto il forte desiderio del ricorrente di ottenere un visto per motivi umanitari non poteva considerarsi sufficiente a giustificare un provvedimento d'urgenza.\*\*

Il ricorso è fondato e deve essere accolto.

Deve in primo luogo rilevarsi l'infondatezza della eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dall'Amministrazione resistente, secondo cui avrebbe dovuto essere convenuto in giudizio il Ministero dell'Interno, in quanto la domanda si fondava sulla contestazione del decreto di espulsione emesso nei confronti del ricorrente.

Come chiaramente evincibile dalle conclusioni formulate nel ricorso, il presente giudizio è finalizzato ad ottenere il rilascio di un visto che consenta al sig. di rientrare sul territorio nazionale, provvedimento di competenza del Ministero degli Esteri per il tramite delle proprie rappresentanze diplomatico-consolari; né rileva ai fini dell'ammissibilità della domanda il fatto che il ricorrente non abbia formulato la richiesta di visto attraverso i canali ufficiali predisposti dall'Ambasciata territorialmente competente, laddove in ogni caso aveva avanzato la propria istanza attraverso una PEC inviata dal difensore a cui l'amministrazione avrebbe dovuto fornire riscontro, una cooperazione tanto più necessaria a fronte del fatto che le pratiche relative ai visti dei cittadini guineani sono affidate all'Ambasciata d'Italia a Dakar e che sul sito della rappresentanza consolare non sono fornite informazioni specifiche in ordine alle modalità da osservare per richiedere la tipologia di visto in esame ([Visti – Ambasciata d'Italia Dakar](#)).

Ciò detto, il ricorrente contesta che alla sua manifestazione di volontà di presentare una nuova domanda di protezione internazionale espressa alla Questura di Foggia con una dettagliata memoria (v. all. 5 al ricorso) non era mai seguita una formalizzazione della istanza; tale circostanza è confermata dalla documentazione in atti, attestante la fissazione di diversi appuntamenti sino a quello del 30/07/2024 (v. all.4), quando al sig. era stato però notificato il decreto di espulsione (v. all. 1).

Parte ricorrente sostiene che tale rimpatrio sia illegittimo poiché, in qualità di richiedente asilo avrebbe avuto diritto a rimanere sul territorio nazionale almeno sino alla definizione del procedimento amministrativo, ai sensi dell'art.7 comma 1 del D.lgs. 25/08 e dell'art.9 par. 1 della Direttiva 2013/32/UE.

In realtà il caso in esame integra una delle ipotesi contemplate dal comma 2 dell'art. 7 e dall'art. 41 par. 1 della Direttiva procedure, che ammettono una deroga al diritto di rimanere nel territorio qualora il richiedente manifesti la volontà di presentare un'altra domanda reiterata a seguito di una decisione definitiva che considera inammissibile una prima domanda reiterata ai sensi dell'art. 29 comma 1, o dopo una decisione definitiva che respinge la prima domanda reiterata ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. b) e b-bis).

Infatti dalla documentazione in atti risulta che una prima domanda di protezione internazionale era stata rigettata dalla Commissione Territoriale di Ancona in data 26/10/2016 -decisione confermata anche in sede giurisdizionale- mentre la domanda reiterata avanzata nel 2021 era stata dichiarata inammissibile dalla medesima Commissione Territoriale (v. all.1 alle note scritte per l'udienza del 30/09/2025).

A fronte della normativa sopra richiamata, pertanto, in capo al ricorrente non poteva individuarsi un diritto alla permanenza sul territorio nazionale per il solo fatto di avere nuovamente manifestato la volontà di presentare domanda di protezione internazionale.

Ciò detto, la condotta della Prefettura appare viziata da alcuni profili di illegittimità, in quanto la domanda di protezione del ricorrente non è stata neanche registrata né dal provvedimento di espulsione risulta che la decisione di rimpatrio sia stata sottoposta al parere della Commissione Territoriale, unica autorità che ai sensi dell'art.41 par. 2 della Direttiva 2013/32/UE e è preposta a valutare l'assenza di un

rischio di “refoulement” diretto o indiretto o l’eventuale violazione di obblighi incombenti sullo Stato membro a livello internazionale e unionale in caso di rimpatrio del richiedente.

Dalla documentazione in atti si evince che il sig. \_\_\_\_\_ era presente sul territorio nazionale dal 2016 (v. verbale audizione) e che al momento della presentazione della nuova domanda di protezione aveva rappresentato di lavorare con regolare contratto (v. comunicazioni UNILAV e buste paga in atti) e di disporre di una sistemazione alloggiativa con regolare contratto di locazione (v. copia del contratto di locazione ad uso abitativo di immobile sito in Foggia, con validità dal 10/04/2024 al 09/04/2028), elementi nuovi che ben avrebbero giustificato un vaglio della domanda quantomeno nell’ottica di verificare la sussistenza di una sopravvenuta esigenza di tutela della vita privata del ricorrente ai sensi dell’art. 8 CEDU.

Infatti sebbene l’art. 7 del D.l. 20/2023 (vigente al momento della nuova domanda di protezione) abbia modificato l’art. 19 D.lgs. 286/98 abrogandone il terzo e quarto periodo del comma 1.1, i quali (nella versione novellata dal D.l. 130/2020, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173) ampliavano il perimetro delle forme di protezione gradata, introducendo tra le ipotesi di inespellibilità utili ai fini del riconoscimento della protezione speciale (art. 19 comma 1.1 D.lgs. 286/98 e 32.3 D.lgs. 25/08) il caso in cui l’allontanamento del cittadino straniero dal territorio nazionale potesse dare luogo ad una violazione del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, la novella in esame non ha modificato il primo ed il secondo periodo del comma 1.1. del suddetto art. 19 D.lgs. 286/98 (nella versione novellata dal D.l. 130/2020, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173), che tra le ipotesi di inespellibilità utili ai fini del riconoscimento della protezione speciale (art. 19 comma 1.1 D.lgs. 286/98 e 32.3 D.lgs. 25/08) prevedono non soltanto il caso in cui l’allontanamento del cittadino straniero dal territorio nazionale possa esporlo a trattamenti inumani e degradanti, ma anche il caso in cui l’allontanamento del cittadino straniero costituisca una violazione degli obblighi di cui all’art. 5 comma 6 D.lgs. 286/98, ossia gli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. In merito al profilo in esame, la Suprema Corte ha affermato che “In ogni caso, il diritto al rispetto della vita privata e familiare non solo è rimasto in vita nell’art. 5, comma 6, TUI, ma continua ad essere tutelato dall’art. 8 CEDU e rientra in quel "catalogo aperto" dei diritti fondamentali (cfr. Cass. Sez. Unite 24413/2021) connessi alla dignità della persona e al diritto di svolgere la propria personalità nelle formazioni sociali, tutelati dagli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost., trovando dunque il suo fondamento in fonti sovraordinate rispetto alla legislazione ordinaria”. (Cass. n. 28162/23).

Applicando tali principi al caso in esame si ritiene che il fatto che sul territorio nazionale il ricorrente disponesse di una sistemazione alloggiativa con regolare contratto di locazione; che lo stesso lavorasse come bracciante, sebbene con contratti a tempo determinato; che fosse presente in Italia da ormai circa dieci anni, sono elementi che avrebbero dovuto essere tenuti in debita considerazione nell’ottica di tutela della sua vita privata in quanto socialmente integrato sul territorio nazionale e al contempo lontano ormai da molti anni dal paese d’origine, inoltre **costituivano elementi nuovi che avrebbero impedito la dichiarazione di inammissibilità della domanda reiterata, che avrebbe dovuto, quindi, essere esaminata nel merito.**

Da tale punto di vista l’allontanamento dal territorio nazionale può ritenersi illegittimo in quanto lesivo del diritto alla vita privata del ricorrente e la norma costituzionale di cui all’art 10 comma 3 può nel caso di specie trovare applicazione anche come diritto di accedere al territorio dello stato al fine di essere ammesso alla

procedura per il riconoscimento della protezione internazionale (Cass. sent. n. 25028/2005), in quanto, come affermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (sent. 29460/2019), il diritto alla protezione internazionale “è pieno e perfetto” e “il procedimento non incide affatto sull’insorgenza del diritto” che “nelle forme del procedimento è solo accertato...il diritto sorge quando si verifica la situazione di vulnerabilità” (così Tribunale Roma sentenza n. 22917/2019 del 28 novembre 2019 confermata dalla Corte d’Appello con sentenza del 11 gennaio 2021).

La portata immediatamente precettiva del diritto di asilo di cui all’art 10 comma 3 della Costituzione – non a caso inserito tra i diritti fondamentali della persona - è stata affermata dalla giurisprudenza della Suprema Corte fin dal 1997, anche in mancanza di una legge che ne specificasse le condizioni di esercizio e le modalità di godimento (Cassazione SSUU civ., 26 maggio 1997 n. 4674, Cass. n. 907/1999 – Cass 8423/2004). D’altro canto, l’affermazione secondo la quale l’introduzione delle tre forme di protezione - status di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria/speciale - copre l’intera portata del diritto di asilo costituzionale ha riguardo, evidentemente, al contenuto del diritto di asilo e non alle condizioni per la presentazione della domanda, quali la necessaria presenza sul territorio nazionale che nella norma costituzionale non è prevista. L’evocazione, contenuta nell’art. 10, co. 3, Cost., del “territorio della Repubblica” viene prospettata quale luogo dove lo straniero potrà effettivamente beneficiare della situazione giuridica soggettiva di riferimento e non quale luogo dove il richiedente asilo debba previamente trovarsi al fine di chiederne il riconoscimento.

Al fine di consentire l’ingresso a chi avesse diritto a presentare domanda di protezione internazionale sul territorio nazionale parte della giurisprudenza di merito ha ritenuto utilizzabile lo strumento della concessione del visto umanitario. In particolare la Corte d’Appello di Roma nella sentenza appena citata afferma: *“il richiamo all’art 25 del Regolamento CE 810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio era del tutto pertinente: esso disciplina il rilascio del visto territoriale limitato, in via eccezionale, quando sussistano motivi umanitari ivi disciplinati e .. è un istituto richiamato proprio in favore di un cittadino non comunitario che voglia ottenere un visto presso una rappresentanza diplomatica di un Paese UE posto al di fuori della UE, al fine di raggiungere in sicurezza lo Stato dove proporre domanda di asilo. ... È ben vero che ... la Corte di Giustizia nella sentenza X e X c/ Belgio decisa il /3.2017 ha interpretato restrittivamente detta norma; né ignora questa corte che anche la corte EDU nella sentenza M.N. c/ Belgio del 5.5.2020 in una fattispecie del tutto analoga a quella esaminata dalla Corte di Giustizia ha reso un’interpretazione molto restrittiva della stessa norma, in favore del potere di ciascuno Stato membro di regolare i flussi migratori. Tuttavia, proprio per i cosiddetti “corridoi umanitari”, elaborati sin dal 2015 in Italia, per consentire l’ingresso protetto di potenziali rifugiati, è stato utilizzato il visto di breve durata (VTL); istituto utilizzato in modo analogo da altri 14 Stati membri e da ritenersi quindi pienamente applicabile all’ordinamento interno...”*. E non può certo ritenersi, in uno stato di diritto, che la possibilità o meno di utilizzare un istituto previsto dall’ordinamento, sebbene non specificamente regolato dalla normativa interna, sia rimesso alla sola discrezionalità della pubblica amministrazione senza che sia possibile alcun sindacato giurisdizionale in merito o alcuna applicazione giurisprudenziale di tale istituto.

Altra parte della giurisprudenza ha ritenuto di lasciare all’Amministrazione il compito di individuare il mezzo più idoneo a consentire l’ingresso, una volta

accertata l'esistenza del diritto a presentare domanda di protezione internazionale sul territorio italiano.

Non vi è dubbio che nel caso di specie sussista la responsabilità dello Stato italiano, dal momento che proprio sul territorio italiano lo stesso aveva tentato di avanzare domanda di protezione internazionale nelle circostanze sopra descritte, mentre lo Stato non ha adempiuto agli obblighi previsti dalla normativa interna e internazionale; alla luce di ciò e della conseguente illegittimità del rimpatrio eseguito dalle autorità italiane, si ritiene dunque sussistente il diritto del ricorrente ad accedere sul territorio nazionale per avere modo di registrare la domanda di protezione internazionale.

Le determinazioni circa le modalità più idonee per consentire l'ingresso sono rimesse all'autorità competente, che potrà individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, gli strumenti più idonei a tutelare le ragioni dell'odierno ricorrente (tra i quali la concessione del visto di cui all'art. 25 del regolamento CE 810/2009 c.d. codice visti), fermo restando che dovrà comunque consentire l'immediato ingresso sul territorio italiano del ricorrente medesimo quale richiedente asilo e provvedere a registrare la sua domanda di protezione internazionale.

Sussistono giusti motivi per dichiarare le spese di lite integralmente compensate tra le parti.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale:

dichiara l'illegittimità del rimpatrio posto in essere dalle autorità italiane nei confronti del Sig. \_\_\_\_\_ e ordina alle amministrazioni competenti di emanare tutti gli atti ritenuti necessari a consentire il suo immediato ingresso nel territorio dello Stato italiano al fine di registrare la sua domanda di protezione internazionale;

dichiara le spese di lite integralmente compensate tra le parti;

Roma, il 07/10/2025

LA GIUDICE  
Silvia Albano