



TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott.ssa Lilla De Nuccio, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA EX ART. 700 C.P.C.

nella causa civile di I grado iscritta al n. r.g. 75832/2022 promossa da

(*alias* o), nato

il in Libia, rappresentato e difeso dall'avv.to Ludovica Di Paolo Antonio ed elettivamente domiciliato in Roma Via delle Quattro Fontane n. 20, presso lo studio del difensore

- ricorrente -

contro

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE e AMBASCIATA D'ITALIA A TRIPOLI, LIBIA, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che li rappresenta e difende *ex lege*

- resistente -

Oggetto: ricorso ex art. 700 c.p.c. per rilascio visto di reingresso

Con ricorso ex art. 700 cpc depositato in data 22.12.2022, il ricorrente

(*alias* o), cittadino libico,

titolare di protezione sussidiaria riconosciuta dalla CT di Trapani il 2019, ha chiesto di accertare e dichiarare il suo diritto a fare ritorno in Italia, contestualmente ordinando alle amministrazioni competenti il rilascio di visto d'ingresso per motivi umanitari e/o ad altro titolo e di emanare tutti gli atti ritenuti necessari a consentire il suo immediato ingresso nel territorio dello Stato italiano, in applicazione dell'art. 10,

co. 3 Costituzione e /o della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e/o dell'art. 25 Codice visti.

Da quanto rappresentato dal ricorrente e rilevato in atti, questi risulta essere fuggito via mare dal suo paese di origine il 01.01.2018 ed essere giunto in Italia due giorni dopo, dove ha presentato domanda di protezione internazionale, riconosciutagli nella forma della protezione sussidiaria il 04.04.2019 dalla CT di Trapani; che in seguito si spostava dalla Sicilia alla città di Torino e presentava alla Questura di Torino, competente in ragione della sua nuova dimora, istanza volta al rilascio del permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, ricevendo appuntamento al 31.10.2019; che medio tempore veniva contattato da personale della Missione UNSMIL (*United Nations Support Mission in Libya*) che gli comunicava l'avvenuta uccisione del fratello, dipendente ONU, in un attacco avvenuto il 10.08.2019, e gli rappresentava la necessità di un suo celere rientro al fine di espletare alcune pratiche in qualità di parente prossimo da questi designato ("*next-of-kin*"); il ricorrente faceva dunque immediato rientro in Libia, in data 20.08.2019, prima di poter ritirare il permesso di soggiorno; il ricorrente viaggiò con passaporto libico restituitogli dalla Questura di Palermo in data 25.06.2019 con estensione della validità richiesta presso l'Ambasciata di Libia a Roma. Ciò rilevato per quanto concerne lo status giuridico del ricorrente e le ragioni del viaggio, una volta espletate le necessarie operazioni burocratiche, che lo hanno condotto ad effettuare anche alcuni brevi viaggi a Tunisi, dove l'UNSMIL ha sede (ottobre 2019 – febbraio 2020), nonché trascorso qualche tempo con la madre, fortemente scossa da quanto accaduto, il sig. _____ richiedeva di fare reingresso in Italia presso l'Ambasciata d'Italia a Tripoli. La prima richiesta di reingresso è stata avanzata dal ricorrente nel dicembre del 2019; l'Ufficio visti, posto che l'istante era in possesso del solo titolo di soggiorno scaduto per richiedente asilo, richiedeva parere alla Questura di Palermo, ricevendo da quest'ultima parere negativo all'ingresso motivato dal mancato riscontro di istanza di rinnovo del titolo di soggiorno avanzata dal ricorrente; dall'emissione di nuovo passaporto dall'Ambasciata libica e dai diversi viaggi effettuati da e per la Libia, *dimostrazione dell'assenza di qualsivoglia timore per la propria incolumità* (cfr. parere del 16.01.2020 in atti). Il ricorrente, rimasto in Libia, ivi subiva diversi attacchi da parte della milizia locale, riportando gravi ferite, in particolare in data 18.04.2020 e tra il 25 e 26.11.2021. A sostegno del ricorrente interveniva il personale dell'UNSMIL, che lo aveva supportato anche nella prima richiesta ma che, posto il primo diniego, iniziava a interloquire con il Consolato Generale di Tripoli altresì formalizzando i fatti a propria

conoscenza in apposite relazioni (in atti); l'Ufficio Consolare contattava dunque a sua volta la rappresentante del MAECI presso la Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo; da quest'ultima riceveva conferma della sussistenza della protezione sussidiaria in capo al ricorrente e dell'avvenuto interessamento al caso del rappresentante per la Pubblica Sicurezza presso la medesima CN, che a sua volta lo avrebbe segnalato alla Questura di Palermo. L'Ufficio consolare inviava dunque a quest'ultima, il 07.12.2021, una nuova richiesta di parere che, tuttavia, riceveva ulteriore esito negativo in data 11.12.2021, sulla base delle medesime motivazioni di cui al precedente. L'Ambasciata, replicava meglio precisando la condizione del richiedente e chiedendo un riesame, alla luce del grave pericolo al quale l'istante era esposto in Libia, alle ragioni del suo rientro e alle richieste pervenute dal personale UNSMIL; in ragione di alcune riscontrate discrepanze la Questura, con pec del 17.12.2021, richiedeva ulteriori chiarimenti; questi venivano forniti dal Consolato in data 30.12.2021 unitamente a un documento redatto dall'UNSMIL e dai riscontri dell'intervista consolare effettuata il 23.12.2021 nei confronti del richiedente. Dopo circa tre mesi, il 28.03.2022, la Questura inviava un ulteriore parere negativo ritenendo *“ovvio che il soggetto non abbia timore a risiedere/dimorare nel paese di origine, come dimostra palesemente il comportamento tenuto dallo stesso che, si ribadisce, è rientrato nel paese di origine senza alcuna preoccupazione”* (cfr. parere del 28.03.2022 in atti). In seguito, sarebbe intervenuto il procuratore legale dell'odierno ricorrente, il quale ha presentato istanza di accesso agli atti presso i diversi uffici della PA coinvolti nel caso e avrebbe a sua volta sollecitato l'Ufficio consolare che, in data 22.12.2022 chiedeva il rilascio di nulla osta alla Questura di Torino; quest'ultima si dichiarava non competente, sostenendo che la ricevuta dell'appuntamento rilasciata al richiedente non costituiva presentazione di richiesta del permesso di soggiorno, informava la Questura di Palermo, rimasta inerte. Quanto sopra risulta documentato in atti.

Il ricorrente ha presentato ricorso cautelare al fine di garantire nell'immediatezza l'esercizio del diritto fondamentale di cui all'art. 10, co. 3 Costituzione in quanto titolare di protezione internazionale ed evidenziando l'urgenza alla luce della condizione di pericolo al quale sarebbe quotidianamente esposto, sia in ragione della generale insicurezza del Paese che della sua condizione personale, già vittima di numerosi episodi di aggressione.

Il Giudice ha fissato l'udienza al 10.02.2023, disponendo che la stessa si svolgesse in modalità cartolare ai sensi dell'art. 127 ter c.p.c. introdotto con decreto legislativo n.149/2022.

L'Amministrazione resistente si è costituita in giudizio il 02.03.2023, chiedendo di dichiarare il ricorso inammissibile, in subordine di rigettare la domanda in quanto infondata in fatto ed in diritto. In particolare, parte convenuta, ricostruendo quanto già richiamato in fatto, ha sostenuto che nel caso di specie non sono soddisfatte le condizioni per il rilascio di visto di reingresso, per come disciplinato dal D.P.R. 394/99, art. 8 e da Decreto Interministeriale 850/2011, Allegato A, punto 12, per mancanza del possesso del titolo di soggiorno; né presenti i presupposti di cui all' art. 25 del Regolamento n. 810/2009 Codice di Visti per il rilascio di un visto di ingresso per motivi umanitari o ad altro titolo.

Parte resistente ha evidenziato che il nulla osta è altresì richiesto *“anche per il peculiare caso del titolare di protezione internazionale già riconosciuta. È, infatti, possibile rilasciare visto di reingresso per i cittadini stranieri che godono in Italia dello status di rifugiati o di protezione internazionale, sentita la competente Questura”* rilevando che in presenza di parere negativo l'Ambasciata, la quale, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, si è prontamente attivata, non possa autonomamente procedere al rilascio del visto (cfr. memorie del 02.02.2023). Per quel che concerne l'emissione dei pareri negativi di cui sopra, richiamando quanto ivi contenuto, ha sostenuto come questi risultino fondati su incongruenze tra quanto riportato nelle note consolari e quanto riscontrato da documentazione in possesso della Questura.

In merito all'ipotesi di rilascio Visto per motivi umanitari o ad altro titolo, parte resistente ha evidenziato che questi possono essere rilasciati esclusivamente nell'ambito dei canali di accesso legale e sicuro (c.d. “legal pathways”) riconducibili alle tre ipotesi di programma nazionale di a) reinsediamento; b) corridoi umanitari; c) evacuazioni umanitarie dalla Libia, ipotesi nelle quali non rientra il ricorrente, il quale, *“pur avendo la possibilità di giovare dello strumento di cui alla precedente lettera b) e c), trovandosi in un paese in cui vi è la sede UNHCR, ha comunque richiesto il rilascio di un visto umanitario al di fuori di tale paradigma legale e amministrativo, la sua domanda appare inammissibile in quanto volta ad azionare un istituto che il nostro ordinamento giuridico non prevede”* (cfr. memorie p. 20).

La PA ha dunque insistito sull'assenza di un obbligo positivo in capo agli Stati per il rilascio di visto di cui art. 25 del Regolamento CE 810/2009 ed art. 10 Cost al fine di far

ingresso in Italia; ha inoltre contestato il requisito del periculum, in quanto *“dalle illustrate vicende sottese alla presente causa appare chiaro che il ricorrente ha avuto modo di entrare ed uscire dall’Italia diretto verso la Libia e muoversi liberamente sul territorio libico senza alcun pericolo per la sua incolumità come ben evidenziato nella relazione della Questura di Palermo. Inoltre, egli ha presentato già due anni fa domanda di reingresso in Italia respinta, a seguito del parere negativo della Questura avverso la quale non ha proposto ricorso”* (cfr. memorie, p. 8).

Parte ricorrente, con note del 06.02.2023, preliminarmente chiedendo di concedere eventuale nuovo termine per note integrative alla luce della tardiva costituzione di controparte, ha esposto che quanto addotto da parte resistente si fonda su motivazioni errate in fatto e in diritto. Ha evidenziato come la Questura di Palermo abbia espresso pareri negativi al rilascio del visto fondati su presupposti errati e circostanze smentite dagli atti (tra cui la mancata istanza di rilascio di permesso) e come la stessa, affermando di non essere a conoscenza diretta dei fatti che riguardano il ricorrente cittadino libico, abbia peraltro sostenuto nella propria relazione la possibilità per l’Ufficio consolare di poter rilasciare autonomamente un visto d’ingresso: *“Si ribadisce pertanto la legittimità dell’operato di quest’ufficio, potendo il Consolato Italiano a Tripoli, a norma del citato art. 25 Codice Visti, deliberare autonomamente, sulla base della conoscenza dei fatti direttamente riscontrabili, il regolare ingresso per ragioni di carattere umanitario”* (relazione allegata alle memorie di costituzione, p. 3). Tale ultimo Ufficio, secondo note di parte ricorrente, avrebbe a sua volta erroneamente considerato vincolante il parere negativo emesso dalla Questura, in assenza di alcuna disposizione normativa espressa in tal senso e pur alla luce della c.d. *“Guida pratica per gli Uffici consolari”* (adottata con Circolare n. 1 del 31.07.2014, predisposta la Direzione Generale per gli Italiani all’Estero e le Politiche Migratorie – DGIT), la quale prevederebbe di contro la possibilità per il Consolato di superare il parere negativo della Questura ricorrendo ad una segnalazione alla DGIT. Parte ricorrente ha dunque esposto che, sebbene l’Ambasciata abbia sostenuto di aver presentato tale segnalazione, non ne è stata prodotta prova in giudizio né conosciuto l’esito e ha dunque insistito per l’accoglimento del ricorso rilevando l’illegittimità della condotta delle PA coinvolte essendo il ricorrente titolare di protezione internazionale già riconosciuta e mai revocata ed evidenziando ulteriormente il pericolo per l’incolumità e la vita al quale sarebbe permanentemente esposto, come da rilievi documentati in atti, nonché rilevati dallo stesso Consolato, informato dei fatti anche dal personale UNSMIL.

All'udienza del 10.02.2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

Si ritiene che sussistano nel caso di specie i presupposti per emettere il provvedimento di urgenza richiesto.

Secondo l'art. 700 c.p.c. "*Chi ha fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il suo diritto in via ordinaria, questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile, può chiedere con ricorso al giudice i provvedimenti d'urgenza, che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito*".

Dalla lettera della norma emerge chiaramente che il procedimento d'urgenza può essere attivato esclusivamente in presenza di due presupposti: il *fumus boni iuris*, ovvero la probabile esistenza del diritto che il ricorrente intende far valere ed il *periculum in mora*, ovvero il pericolo attuale che tale diritto possa subire un pregiudizio imminente ed irreparabile.

Tutta la descrizione in fatto contenuta nel ricorso deve ritenersi pienamente provata non solo dalla copiosa produzione documentale depositata in atti, ma anche ex art 115 c.p.c. dalla mancata contestazione specifica da parte dell'Amministrazione convenuta, essendosi limitata, per parte della sola Questura, sostanzialmente ad una mera contestazione sulla mancata possibilità di verifica di quanto dedotto e, tuttavia, sostenuto dalla stessa Ambasciata.

Con riferimento al *fumus boni iuris*, ossia la verosimile fondatezza della domanda, si ritiene senz'altro sussistente il diritto del richiedente a fare reingresso nel Territorio italiano alla luce del documentato status giuridico di quest'ultimo, titolare di protezione sussidiaria.

La domanda può essere accolta sotto il profilo dell'art. 25 Regolamento CE 810/09 (Codice dei visti) o altro ritenuto idoneo, con immediato ordine al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ambasciata italiana a Tripoli, del relativo rilascio nei confronti del ricorrente, titolare di protezione sussidiaria e identificato da documenti quali passaporto, permesso di soggiorno (seppur nominalmente scaduto); provvedimento della CT di Catania e ricevuta di appuntamento presso la Questura di Torino. Il rifiuto al reingresso non può invero fondarsi sull'assenza del titolo di soggiorno, considerate le copiose allegazioni documentali del richiedente, dalle quali si evince la titolarità della protezione riconosciuta dallo Stato italiano e le ragioni del mancato possesso del titolo, nonché le gravi e urgenti ragioni

che lo hanno condotto a far rientro nel Paese di origine, come anche documento da diverse relazioni del personale della Missione UNSMIL (*United Nations Support Mission in Libya*), allegate in atti.

Occorre in merito rilevare che, seppur nota l'accesa diatriba sulla natura programmatica o immediatamente precettiva dell'art. 10, co. 3, Cost., i precedenti richiamati da parte resistente a sostegno delle proprie contestazioni, attengono a situazioni giuridiche non conferenti con il caso de quo, nel quale non si discute della titolarità della protezione di cui all'art. 14 D.lgs. 251/2007 e, conseguentemente, del diritto all'ingresso al fine di presentare domanda di protezione internazionale, come nei casi richiamati. Diversamente, non consentire il reingresso del ricorrente, titolare di protezione sussidiaria, si sostanzia nell'impedimento di fatto all'esercizio del diritto fondamentale a questo riconosciuto e in uno svuotamento del diritto d'asilo sancito a livello Costituzionale dall'art. 10 Cost.

Tra le ivi richiamate condizioni di esercizio a tale diritto stabilite dalla legge, deve essere richiamata nel caso de quo la previsione di cui all'art. 33 del D.lgs. 25/2008, di attuazione della Dir 2005/85/CE. Quest'ultima detta condizioni e garanzie per la revoca del riconoscimento della protezione internazionale ed espressamente riconosce tale potere di revoca alla sola Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo. Nel caso di specie, quest'ultima, adita sia dall'Ufficio Consolare che dalla Questura di Palermo, nonché da parte ricorrente, ha confermato la sussistenza della protezione, dovendone di diritto conseguire l'immediata autorizzazione al reingresso sul territorio di rifugio, soprattutto se tale richiesta viene esercitata nel Paese per il quale la protezione è stata riconosciuta e nel quale il titolare si è recato per gravi e comprovati motivi.

La PA convenuta, rifiutando l'ingresso del ricorrente, sia nella forma del parere negativo al rilascio del visto per parte della Questura, sia sostenendo l'impossibilità di rilascio di visto per parte dell'Ambasciata, ha di fatto impedito il legittimo esercizio del diritto fondamentale riconosciuto al ricorrente, il cui corollario costituzionale viene sancito dall'art. 10, co. 3, Cost.

Il ricorrente è stato impossibilitato ad accedere sul territorio italiano, ove risiedeva regolarmente come titolare di protezione internazionale, sulla base del mancato ritiro del permesso, impedito per fatti indipendenti dalla sua volontà e copiosamente documentati oltre che per la stessa lentezza della PA (la quale ha rilasciato appuntamento a distanza di diversi mesi dal riconoscimento).

Dai pareri richiesti dall'Ufficio Consolare di Tripoli ed emessi dalla Questura di Palermo, allegati in atti, si rinviene con evidenza che le motivazioni addotte a sostegno dei reiterati rifiuti ineriscono a considerazioni che esorbitano dall'ambito di valutazione a quest'ultima demandata, nonché carenti di alcuna legittima giustificazione.

D'altro canto, si rileva altresì che nel caso di specie non possa essere considerato vincolante per l'autorità consolare il parere di cui sopra. Quest'ultima, una volta sentita la Questura competente (la quale peraltro si ritiene essere la Questura di Torino, alla quale il rilascio del nuovo titolo era stato richiesto), che avrebbe confermato la titolarità della protezione, nonché vista la ricevuta di apposito appuntamento al rilascio del permesso di soggiorno, ben avrebbe potuto rilasciare il visto di ingresso, nella forma di cui all'art. 25 del Reg. CE 810/09 o di altra ritenuta idonea, essendo peraltro in *possesso di tutti gli elementi, anche di prova, che giustificavano e rendevano doverosa l'autorizzazione al rientro in Italia*, come testualmente dalla stessa affermato.

Ciò posto, al fine di consentire l'ingresso sul T.N. a chi ne avesse diritto (anche al fine di presentare domanda di protezione internazionale, a *fortiori* dunque a chi di tale protezione ne è titolare) parte della giurisprudenza di merito ha ritenuto utilizzabile lo strumento della concessione del visto umanitario (tra cui Tribunale di Roma sentenza n. 22917/2019 del 28 novembre 2019 confermata dalla Corte d'Appello con sentenza del 11 gennaio 2021), ritenendosi che in uno stato di diritto, la possibilità o meno di utilizzare un istituto previsto dall'ordinamento, sebbene non specificamente regolato dalla normativa interna, non possa essere 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 di tale diritto, che peraltro nei casi trattati, si ribadisce, si sostanziava nell'esercizio del diritto all'ingresso al fine di *presentare* domanda di protezione internazionale sul territorio italiano.

Non vi è dubbio che nel caso di specie il ricorrente abbia diritto ad accedere sul territorio nazionale. Egli ha fatto reingresso nel paese di provenienza per ragioni urgenti che gli hanno impedito di attendere (diversi mesi) il ritiro del titolo di soggiorno e per ragioni indipendenti dalla sua volontà, ritenendosi dunque censurabile l'assunto della PA secondo la quale da tale allontanamento e reingresso se ne ricaverebbe la carenza di interesse al permesso di soggiorno e l'assenza di qualsivoglia pericolo nel paese di

provenienza. Di contro, il ricorrente, tutt'oggi bloccato in un Paese che notoriamente si trova in una condizione di grave insicurezza e instabilità, sarebbe ivi stato soggetto a diverse aggressioni, riportando inoltre gravi lesioni, anch'esse documentate.

Sussiste in conclusione indubbiamente anche il presupposto del *periculum in mora* per l'accoglimento della domanda cautelare e deve, pertanto, dichiararsi il diritto del ricorrente ad accedere sul territorio nazionale.

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 il diritto dell'odierno ricorrente (tra i quali la concessione del visto di cui all'art. 25 del regolamento CE 810/2009 c.d. codice visti).

Alla soccombenza segue la condanna dell'Amministrazione resistente al pagamento delle spese di lite, liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale così dispone:

-accoglie il ricorso ex art. 700 c.p.c. *ante causam*, e, per l'effetto, dichiara il diritto del ricorrente,

(*alias* o o

), nato il in Libia, titolare di protezione internazionale, di fare reingresso in Italia e ordina alle amministrazioni competenti di emanare tutti gli atti ritenuti necessari a consentire il suo immediato ingresso nel territorio nazionale;

-condanna la parte soccombente al pagamento delle spese di lite che liquida in complessivi € 1.250,00 per compensi professionali, oltre accessori di legge, da distrarsi in favore del difensore antistatario.

Alla Cancelleria per il seguito di competenza.

Roma, 10 febbraio 2023

Il Giudice
dott.ssa Lilla De Nuccio