N. R.G. 49076/2025

TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA
SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott.ssa Damiana Colla, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella causa civile di primo grado iscritta al n. r.g. 49076/2025 promossa da

[redacted] nato a Jabalia (Palestina il 25.12.1990 [redacted] **ALHAWAJRI**, nata a Jabalia (Palestina) il 11.8.1998 e da [redacted] nata a Jabalia (Palestina) il 26.3.2002, tutti, rappresentati e difesi dagli avv.ti Caterina Bove e Anna Brambilla ed elettivamente domiciliati in Milano, Corso Magenta, n. 83, presso lo studio della seconda

- ricorrenti -

contro

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, in persona del Ministro pro tempore, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, rappresentante e difensore *ex lege*

- resistente -

Con ricorso ex art. 700 c.p.c. depositato il 30.10.2025, i ricorrenti, fratelli palestinesi temporaneamente ospitati presso una stanza nella zona sud di Gaza City e rimasti bloccati nella Striscia di Gaza a causa dell'inizio della guerra, hanno domandato il rilascio urgente di un visto d'ingresso in Italia per motivi umanitari ovvero ex art. 10 Cost. o ad altro titolo, trovandosi in un profondo stato di prostrazione fisica e psicologica, tale da aver giustificato la loro richiesta di visto d'ingresso ai sensi dell'art. 10, co. 3 Cost. e art. 25 Reg. 810/2009/CE (codice visti) all'Ambasciata italiana in Israele-Gerusalemme a mezzo pec in data 5/9/2025, a seguito della quale, su indicazione della stessa ambasciata, avevano compilato ed inviato il formulario *online*, cui erano seguiti un sollecito con diffida ad adempiere ed una risposta informativa senza indicazione certa sul rilascio dei visti.

Sotto il profilo del *fumus boni iuris*, i ricorrenti hanno sostenuto l'obbligo dello Stato italiano di permettere l'ingresso del nucleo sul territorio nazionale in adempimento dell'art. 10, comma 3 della Costituzione, la cui portata deve ritenersi immediatamente precettiva e comprensiva del diritto di accedere sul territorio per ricevere asilo, in casi come quello di specie in cui la persona umana sia esposta a violazioni gravissime dei diritti umani basilari, e addirittura al rischio di essere soggetta ad atti di genocidio da parte di Israele. Hanno dunque insistito per il proprio diritto al rilascio di un visto per motivi umanitari di cui all'art. 25 del Regolamento CE n. 810/2009 (c.d. Codice Visti) e sostenuto di rientrare entro la giurisdizione italiana, valorizzando a tal fine la circostanza che lo stesso Stato italiano implementi la pratica dei corridoi umanitari in situazioni quali quella di cui si tratta, nonché i loro legami con il territorio italiano e con amici disponibili a supportarli in Italia, deducendo e documentando, in particolare, che nel 2018 ha vinto una borsa di studio del Ministero degli Affari Esteri italiano per conseguire la laurea magistrale in Ingegneria

Firmato Da: DAMIANA COLLA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: b97fafa1cb26b1ff8caaed59840f866

Elettronica presso l'Università di Modena e Reggio Emilia e ha vissuto in Italia dal 22.10.2018 al 20.01.2021, conseguendo ad aprile 2021 la laurea magistrale in ingegneria elettronica, e che l'Università di Reggio Emilia, Dipartimento di Ingegneria "Enzo Ferrari" ha espresso l'interesse ad avviare una collaborazione col medesimo al suo arrivo in Italia; ch
ha terminato il corso di laurea triennale in economia, conseguendo il massimo dei voti, e ha già ricevuto la lettera di accettazione per conseguire la laurea magistrale dall'Università di Parma, potendo la medesima beneficiare di una borsa di studio ER-GO messa a disposizione dalla regione Emilia Romagna, che include alloggio e spese di soggiorno, laddove riuscisse a perfezionare l'iscrizione all'università; che ha terminato il corso di laurea quinquennale in odontoiatria con il massimo dei voti ed ha avuto accesso al corso di laurea magistrale in odontoiatria presso la Sapienza Università di Roma.
Sotto il profilo del *periculum in mora*, i ricorrenti hanno rappresentato la condizione di gravissima insicurezza e privazione dei beni essenziali testimoniata da tutte le più autorevoli fonti internazionali.
Il Giudice, ritenuta l'insussistenza dei presupposti per provvedere *inaudita altera parte*, ha fissato udienza per la trattazione dell'istanza cautelare per il 3.12.2025, disponendone la sostituzione con il deposito di note scritte ai sensi dell'art. 127 ter c.p.c.
L'Amministrazione resistente si è costituita in giudizio in data 21.11.2025, eccependo in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione del Giudice adito per assenza di qualsiasi determinazione dell'Amministrazione e per difetto di situazione giuridica soggettiva tutelabile, sottolineando come la fuoriuscita dei ricorrenti da Gaza postuli interventi delle autorità di governo italiane ed israeliane e come, anche a fronte del rilascio dei visti, ciò non consentirebbe in ogni caso ai ricorrenti di uscire da Gaza, necessitando qualsiasi iniziativa di evacuazione l'autorizzazione di autorità estere. Ha sollevato dubbi sulla ritualità della procura alle liti conferita al difensore tramite collegamento a distanza, rimettendosi sul punto alla valutazione del Giudice. Quanto al merito, ha negato la sussistenza di qualsiasi obbligo dello Stato italiano di rilascio di singoli visti d'ingresso per motivi umanitari, non essendo tale tipologia di visto prevista dall'ordinamento nazionale e rientrando la predisposizione di operazioni di evacuazione tramite corridoi umanitari nell'ambito dell'attività diplomatica di uno Stato e di cooperazione tra governi.
All'esito dell'udienza, la causa deve intendersi riservata in decisione sull'istanza cautelare.

***

L'istanza cautelare non è fondata è deve essere respinta per i motivi di seguito evidenziati, alla luce dei condivisibili recenti provvedimenti collegiali emessi dal tribunale adito in sede di reclamo (cfr., ordinanza n. cronologico 55436/2025 del 12/12/2025 nel procedimento rg. n. 46092/2025; ordinanza del 30.1.2026 nel procedimento rg. n. 39956/2025; ordinanza del 31.1.2026 nel procedimento rg. n. 50362/2026), di seguito testualmente riportati.
<<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

Firmato Da: DAMIANA COLLA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: b97fafa1cb26b1ff8caaed59840f866

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;
[…] >>.[1]

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'endìadi, 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.
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

[1] 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,* […] >>

Firmato Da: DAMIANA COLLA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: b97fafa1cb26b1ff8caaed59840f866

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 costituzione 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 al di fuori del 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.

Firmato Da: DAMIANA COLLA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: b97fafa1cb26b1ff8caaed59840f866

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

Firmato Da: DAMIANA COLLA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: b97fafa1cb26b1ff8caaed59840f866

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.

Firmato Da: DAMIANA COLLA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: b97fafa1cb26b1ff8caaed59840f866

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 lamenti 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 statuale 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).[2]

[2] 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 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 (*Drozd 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

Firmato Da: DAMIANA COLLA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: b97fafa1cb26b1ff8caaed59840f866

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 **S**tato 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 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 giudice ritiene che, nel caso di specie, non emergano le condizioni per poter riconoscere a parte ricorrente un diritto all'ingresso in Italia e al rilascio del relativo visto ai sensi dell'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, né con riferimento al pregresso soggiorno a fini di studio del fratello, né alle prospettive future di studio e lavoro in Italia dei tre ricorrenti. Non è allegata né dimostrata infatti nella fattispecie 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 ai ricorrenti, i quali denunciano la mera condizione generale di insicurezza territoriale di Gaza ed al contempo evidenziano i loro legami col territorio italiano per motivi di studio/lavoro, 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.

---

extraterritoriale della giurisdizione da parte dello Stato interessato (*Banković*, decisione sopra citata, § 73, e *Medvedyev ed altri*, sopra citata, § 65).

Firmato Da: DAMIANA COLLA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: b97fafa1cb26b1ff8caaed59840f866

Del resto, la questione dei corridoi universitari per studenti provenienti da Gaza e del correlato rilascio dei visti per motivi di studio è notoria e gestita a livello istituzionale (https://consgerusalemme.esteri.it/it/news/dal_consolato/2025/05/borse-di-studio-delle-universita-italiane-per-studenti-palestinesi-progetto-iupals-italian-universities-for-palestinian-students/; https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2025/11/in-italia-due-nuovi-gruppi-di-studenti-palestinesi-con-borse-di-studio-nellambito-dei-corridoi-universitari-da-gaza/; https://altreconomia.it/il-diritto-di-studiare-in-italia-e-ancora-negato-ai-giovani-di-gaza-chi-rompe-il-silenzio-sul-blocco/; https://www.fisac-cgil.it/156429/gaza-corridoi-universitari-bloccati-oltre-100-studenti-palestinesi; https://www.unict.it/it/internazionale/news/gaza-farnesina-al-lavoro-nuove-evacuazioni-di-studenti; https://lespresso.it/c/mondo/2026/2/16/universita-borse-studio-studenti-palestinesi-bloccati-gaza/59962; https://www.romasette.it/18-studenti-dalla-palestina-a-roma-con-il-protocollo-di-diocesi-sapienza-e-santegidio/; https://www.collettiva.it/copertine/internazionale/studenti-gaza-senza-visti-yz0gvdii).

L'istanza cautelare deve pertanto essere respinta, sebbene le spese di lite debbano essere compensate tra le parti, tenuto conto della complessità della fattispecie e dell'adozione di pronunce monocratiche discordanti della sezione.

P.Q.M.

- rigetta l'istanza cautelare;
- compensa le spese di lite.

Così deciso in Roma, il 3 marzo 2026.

Il Giudice
dott.ssa Damiana Colla

Firmato Da: DAMIANA COLLA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: b97fafa1cb26b1ff8caaed59840f866