



Tribunale di Roma
XVIII sezione civile

il Giudice, dott. Giuseppe Ciccarelli,

letti gli atti e le deduzioni delle parti, a scioglimento della riserva che precede;

premessi che:

- con ricorso depositato in cancelleria, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., in data 4 novembre 2025, i ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di Roma *“via principale: con decreto, anche inaudita altera parte, accertare il diritto dei sig.ri [REDACTED], in proprio e nell'interesse dei figli minorenni [REDACTED], e [REDACTED], al rilascio di visti d'ingresso sul territorio italiano per motivi umanitari ai sensi dell'art. 25 Regolamento CE n. 810/09 e/o altro visto diversamente qualificato utile all'ingresso sul territorio nazionale che riterrà la competente Autorità amministrativa nonché al rilascio di lasciapassare sostitutivi del passaporto, per le ragioni dedotte nella parte motiva, e per l'effetto, ordinare alla Pubblica Amministrazione procedente – Ambasciata d'Italia a Gerusalemme - di provvedere con urgenza al rilascio dei visti e dei lasciapassare sostitutivi dei passaporti entro e non oltre 7 giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza cautelare; - in via subordinata: fissare l'udienza per la comparizione delle parti in contraddittorio e provvedere all'eventuale assunzione dei mezzi istruttori ritenuti necessari per provvedere ad ordinare quanto indicato al punto 1; con vittoria di spese e competenze di giudizio da distrarsi in favore delle avvocate Leo, Remiddi e Gennari che si dichiarano antistatarie.”*;
- a sostegno del ricorso hanno dedotto che: 1) il nucleo familiare ricorrente è originario di Deir Al-Balah, nella parte centrale della Striscia di Gaza, nei Territori Occupati della Palestina. Nello specifico, la casa familiare si trova all'interno di un campo profughi nella città di Deir Al-Balah; 2) in data 22 ottobre 2023, a seguito del bombardamento del proprio quartiere,



l'abitazione familiare è stata completamente distrutta dal crollo delle mura e del tetto, costringendo i ricorrenti ad abbandonarla precipitosamente; 3) nella notte del primo bombardamento, la famiglia – composta dai coniugi e

e dai loro cinque figli minori – è fuggita, senza poter portare con sé alcun effetto personale, trovando riparo in una scuola adibita a rifugio per sfollati e, in seguito, organizzando alloggi di fortuna per poter vivere; 4) successivamente, il nucleo familiare è stato trasferito nel campo profughi Al-Hayat wal-Amal, dove ha continuato a vivere in una tenda priva di servizi essenziali, frequentemente invasa da acqua, ratti e insetti; 5) con il cessate il fuoco del 24 novembre 2023 gli sfollati – tra cui i ricorrenti - sono tornati nelle loro zone di residenza anche in ragione delle condizioni insostenibili nelle tende; 6) la tregua è durata pochi giorni durante i quali peraltro sono continuati gli arresti arbitrari dei palestinesi dalle forze israeliane¹ e il 1 dicembre 2023 l'esercito israeliano ha ripreso le operazioni militari bombardando pesantemente la Striscia di Gaza e causando, subito dopo la fine della tregua, decine di vittime; 7) nel corso di questi due anni, anche la famiglia ricorrente ha assistito alla morte di migliaia di persone, tra cui numerosi parenti: gli zii materni e paterni, i nonni paterni e diversi cugini. Il fratello della sig.ra ha riportato gravi lesioni permanenti a seguito di un bombardamento. Tutti i familiari hanno subito lesioni, perso la propria casa e sono stati costretti alla fuga; la famiglia ancora oggi vive nella propria casa all'interno del campo profughi a Deir al-Balah, nella zona centrale della Striscia di Gaza, in condizioni di estrema precarietà e insicurezza, in un'abitazione senza tetto e resa ancora più insicura dalla presenza di un missile inesploso davanti alla casa; 8) l'accesso a cibo, acqua potabile e medicinali resta fortemente limitato, con gravi conseguenze sullo stato di salute dei componenti del nucleo: in particolare, la sig.ra soffre di numerose patologie, tra cui allergie, emicranie croniche, mastite cronica ed ectasia duttale del seno sinistro, per le quali ha già subito plurimi ricoveri, escissioni chirurgiche e terapie farmacologiche. In seguito all'ultimo intervento (febbraio 2023) le era stato prescritto un follow-up oncologico e chirurgico e una terapia continuativa, in precedenza fornita anche dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. Dopo l'ottobre 2023, la chiusura dei valichi e la distruzione delle farmacie hanno reso il farmaco irreperibile o economicamente inaccessibile, causando alla ricorrente forti dolori e un concreto rischio per la vita. Anche il sig.

Al-Aqar versa in gravi condizioni di salute: a seguito di un incidente, è stato ricoverato nei reparti di terapia intensiva e neurochirurgia, subendo numerosi interventi. Le lesioni riportate gli hanno provocato danni fisici e cognitivi permanenti, tra cui invalidità ortopedica alla gamba



destra, lesione del nervo facciale sinistro (VII nervo cranico) e deficit cognitivi e comportamentali persistenti, come da documentazione riportata; 9) l'intero nucleo familiare, comprendente cinque minori, vive oggi in una situazione di grave pericolo di vita: il blocco degli aiuti umanitari, i bombardamenti e la distruzione delle infrastrutture hanno determinato la quasi totale assenza di risorse primarie. I bambini manifestano segni iniziali di malnutrizione, e, come si apprende dalle fonti di stampa, anche chi dispone di mezzi economici non riesce più a reperire beni essenziali; 10) in Italia, il nucleo familiare ha una rete di amicizie e solidarietà disponibile ad accoglierlo. Nello specifico, l'associazione "PS", in collaborazione con "Vento di Terra ETS", ha avviato il progetto di solidarietà "

", volto a sostenere concretamente alcune famiglie sfollate di Deir al-Balah, tra cui quella odierna ricorrente (sul sito: <https://www.la-comune.com/le-famiglie-una-terra-in-comune/>). Attraverso due campagne di raccolta fondi (pubblicate sui siti <https://chuffed.org/project/141664-help-fatima-and-her-children-in-gaza>; <https://chuffed.org/project/122301-help-fatima-and-her-children-in-gaza>) sono stati raccolti complessivamente circa 26.000 euro, destinati anche al sostegno economico e sanitario della famiglia una volta giunta in Italia. Le predette associazioni hanno inoltre manifestato la disponibilità a proseguire il supporto alla famiglia anche dopo l'ingresso sul territorio italiano, favorendo la stessa in un percorso di accoglienza e integrazione. Nella relazione dell'associazione " del 1° novembre 2025 si legge: "Il progetto, oltre a garantire un significativo sostegno economico, ha svolto un ruolo fondamentale nel promuovere e consolidare legami di solidarietà tra numerose famiglie italiane sostenitrici e quelle beneficiarie; a tal fine, una sostenitrice del progetto, la sig.ra cittadina italiana, in data 3 novembre 2025 ha reso una dichiarazione di ospitalità in favore dei ricorrenti presso la propria abitazione sita in via (Roma), ove la famiglia potrà stabilirsi al momento dell'arrivo; 11) per le ragioni su esposte e stante l'estremo pericolo cui tutto il nucleo familiare richiedente è sottoposto, i sig.r ed i figli intendono chiedere protezione in Italia; in data 1 ottobre 2025, dunque, è stato presentato, a mezzo PEC, istanza al Consolato Italiano a Gerusalemme e al Ministero degli Affari Esteri, chiedendo il rilascio di un visto d'ingresso per motivi umanitari in favore dell'intero nucleo familiare e l'emissione dei lasciapassare sostitutivi dei passaporti. L'istanza era corredata da carte d'identità munite di fotografia, certificati di nascita e certificazioni mediche. In data 3 ottobre 2025, il Consolato italiano a Gerusalemme ha riscontrato la richiesta, manifestando disponibilità ad accettare per via telematica la documentazione e le domande di visto,



concedendo l'esenzione dalla percezione consolare e richiedendo la compilazione di un modulo individuale per ciascun richiedente. In data 16 ottobre 2025, con non poche difficoltà, sono stati trasmessi i moduli compilati e firmati, anche per conto dei figli minori, con allegata la documentazione identificativa. In tale occasione si è chiesto al Consolato di procedere con urgenza, e comunque entro dieci giorni, al rilascio dei visti e dei lasciapassare, avvertendo che in caso di silenzio si sarebbe adito l'organo giurisdizionale competente; 12) il Consolato italiano a Gerusalemme, ad oggi, non ha dato seguito all'istanza né ha fornito ulteriori comunicazioni.

- rigettata l'istanza cautelare *inaudita altera parte*, fissata udienza per la trattazione del procedimento cautelare in contraddittorio tra le parti, la parte convenuta si è costituita in giudizio con memoria in data 11 dicembre 2025, concludendo per il rigetto del ricorso;
- all'udienza del 17 dicembre 2025 il procedimento cautelare è stato discusso e il Tribunale ha riservato la decisione, all'esito dello scambio cartolare delle note di udienza;

tanto premesso il Tribunale

osserva

Il ricorso deve essere rigettato.

Preliminarmente, si deve evidenziare che, in ordine al tema dei visti di breve durata e a validità territoriale limitata previsti e disciplinati dal Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009 (c.d. codice comunitario dei visti), l'art 25 testualmente prevede (per la parte che in questa sede rileva): "1. I visti con validità territoriale limitata sono rilasciati eccezionalmente nei seguenti casi: a) quando, per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, lo Stato membro interessato ritiene necessario: i) derogare al principio dell'adempimento delle condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e), del codice frontiere Schengen; ii) rilasciare un visto nonostante l'opposizione al rilascio di un visto uniforme manifestata dallo Stato membro consultato a norma dell'articolo 22; oppure iii) rilasciare un visto per motivi di urgenza benché non abbia avuto luogo la consultazione preliminare a norma dell'articolo 22; [...]".¹

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



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

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

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

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 in proc. 32599/2025, ord. monocratica in proc. 50887/2025), la possibilità giuridica - e la relativa tutela giurisdizionale - di visti per “*motivi umanitari*” è sostanzialmente limitata alle ipotesi dei corridoi umanitari o altre analoghe. Secondo questa giurisprudenza è da escludere la riconoscibilità di un diritto

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 [...]».



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, in tali ipotesi, si verta 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.

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

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

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

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



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

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

Come è noto si trattava di cittadini siriani che si erano recati 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.

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.

Fatte queste premesse, il Tribunale 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 nel ricorso – dalle previsioni della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 9 dicembre 1948 (in vigore dal 12 gennaio 1951), che invece rientrano nel primo tipo di obbligo internazionale, considerando la natura statocentrica delle obbligazioni ivi previste: l'art. I qualifica il genocidio, “*in tempo di pace o di guerra*”, come crimine che gli Stati si impegnano a prevenire e a punire; l'art. IV riguarda la punibilità penale degli individui. Anche altre previsioni relative ad obblighi degli Stati (artt. III e V) risultano specificamente ed esclusivamente finalizzate alla prevenzione e alla repressione delle condotte di genocidio, senza alcun riferimento ad obblighi di accoglienza di Stati terzi in favore delle vittime e senza il riconoscimento di diritti soggettivi azionabili dinanzi alla Corte internazionale di giustizia.

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



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

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

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

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

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 debba ritrovarsi “*sottoposta alla (sua) giurisdizione*” (cfr. Corte Edu, *M.N. ed altri contro Belgio*, 5/5/2020, ed ivi un riepilogo delle diverse fattispecie nelle quali è stata riconosciuta o negata la giurisdizione).

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

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*

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



personae) o a causa del controllo effettivamente esercitato sul territorio straniero in questione (*ratione loci*).

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

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

In linea di principio e salvo obblighi specifici, infatti, l'intervento autoritativo dello Stato e la responsabilità devono andare di pari passo: il Tribunale, 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 Tribunale non possa configurarsi un obbligo internazionale di intervento da parte dello Stato ed un conseguente sindacato giurisdizionale da parte del giudice.

Le considerazioni generali sin qui esposte escludono, ad avviso del Tribunale, la sussistenza di quel perimetro normativo nel caso di specie (né, a ben vedere, risultano, prima ancora, allegazioni in fatto nei termini sopra esposti).

I ricorrenti sono, infatti, cittadini stranieri, vivono nella Striscia di Gaza, lo Stato italiano non esercita (o ha mai esercitato) nei loro confronti la propria giurisdizione (né in base al principio di territorialità e neppure oltre le proprie frontiere), non vi è stato un potere (o controllo) effettivamente esercitato nei loro confronti dall'Italia né un atto autoritativo dello Stato, pregresso o in atto (e, quindi, a maggior ragione, non hanno subito né potrebbero subire il rischio, a causa di tale intervento autoritativo, di patire una violazione dei propri diritti fondamentali o, più in particolare, il rischio di trattamenti inumani e degradanti).



Tale, infatti, non può essere considerata la rete amicale presente in Italia, compresi i supporti che la stessa potrebbe fornire al nucleo familiare (risorse economiche, lavoro, soluzione abitativa).

I ricorrenti, in sintesi, denunciano una situazione di generale insicurezza territoriale, situazione che, di per sé stessa, non vale, come detto, a radicare un dovere/obbligo di intervento dello Stato rispetto al singolo individuo e neppure una fattispecie di automatica responsabilità che trovi titolo per tale sola ragione.

Né è possibile riconoscere – nei limiti del sindacato del giudice ordinario (che preclude, come noto, la verifica dei presupposti di visti di ingresso che trovino titolo in motivi di studio, lavoro o cure mediche) – la sussistenza di un diritto ad ottenere un altro tipo di visto di ingresso in Italia: è noto che i visti di ingresso in Italia possono riconoscersi solo nelle specifiche ipotesi previste dalla disciplina nazionale ed europea e solo ove siano presenti insieme tutti i presupposti appositamente disciplinati dalla normativa di settore, ipotesi da escludersi, nel caso di specie.

In conclusione, alla luce dei rilievi sopra esposti, il ricorso cautelare deve essere rigettato.

La particolarità della materia e la presenza di orientamenti contrastanti rende ineluttabile l'integrale compensazione delle spese di lite le parti.

p.q.m.

- rigetta il ricorso;
- spese compensate.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Roma, 4 marzo 2026

Il Giudice
(dott. Giuseppe Ciccarelli)

