Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 3/2026

LA PROTEZIONE SENZA ACCESSO: L'ART. 25 DEL CODICE DEI VISTI COME NORMA DI CHIUSURA ALLA PROVA DEL CONTENZIOSO SU GAZA

di Mariateresa Veltri

Abstract: *Il contributo esamina la funzione dell'art. 25 del Codice dei visti nell'architettura dell'Unione europea relativa all'accesso alla protezione, alla luce del contenzioso italiano riguardante i civili palestinesi intrappolati a Gaza. Riesaminando criticamente la delimitazione materiale adottata dalla Corte di giustizia in X e X, propone una lettura sistematica della disposizione in rapporto al Codice dei visti, al Codice frontiere Schengen e al quadro costituzionale dell'Unione. L'art. 25 viene così ricostruito quale possibile norma di chiusura, idonea a preservare uno spazio giuridicamente regolato di valutazione individuale quando l'accesso territoriale alla protezione è precluso e i canali collettivi non sono disponibili. Attraverso l'esame del contrasto giurisprudenziale romano, l'indagine approfondisce le conseguenze del rinvio espresso agli obblighi internazionali, segnatamente all'obbligo di prevenire il genocidio, e il ruolo della due diligence nella conformazione del potere consolare. Distinguendo l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione dalla giurisdizione ai sensi della CEDU, il contributo individua i possibili vincoli sull'istruttoria e sulla decisione amministrativa, senza far coincidere il dovere di valutazione effettiva con un obbligo generalizzato di rilascio del visto o di evacuazione.*

Abstract: *This article examines the role of Article 25 of the Visa Code within the EU legal framework that governs access to protection. It draws on Italian litigation concerning Palestinian civilians trapped in Gaza. Taking the material-scope limitation adopted by the Court of Justice in X and X v Belgium as its starting point, the article critically reassesses this limitation and develops a systematic interpretation of Article 25 in conjunction with the visa code, the Schengen Borders Code, and the Union's constitutional framework. The article conceptualises Article 25 as a potential closing provision that preserves a legally regulated framework for individual assessments when territorial access to protection is obstructed and collective pathways are unavailable. Through an analysis of current cases before the Rome Tribunal, the article considers the legal ramifications of the provision's explicit reference to international obligations, particularly the obligation to prevent genocide, and the part played by due diligence in shaping consular discretion. Distinguishing the scope of EU law from the jurisdiction of the European Convention on Human Rights (ECHR), the article identifies possible constraints on administrative examination and decision-making without equating the duty to conduct an effective assessment with a general obligation to issue a visa or organise evacuation.*

© 2017-2026 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

LA PROTEZIONE SENZA ACCESSO: L'ART. 25 DEL CODICE DEI VISTI COME NORMA DI CHIUSURA ALLA PROVA DEL CONTENZIOSO SU GAZA

di Mariateresa Veltri*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Ripensare l'articolo 25: oltre la discrezionalità umanitaria. – 2.1. I visti umanitari dopo il caso *X e X contro Belgio*: i termini del dibattito. – 2.2. L'articolo 25 nel suo contesto normativo: una lettura sistematica. – 3. L'articolo 25 quale norma di chiusura nell'architettura europea dell'accesso alla protezione. – 4. Il contenzioso su Gaza come banco di prova dell'articolo 25: obblighi internazionali, *due diligence* e accesso alla protezione oltre il territorio. – 4.1. Le prime decisioni su Gaza: dalla necessità umanitaria a un obbligo di agire "*rafforzato*". – 4.2. La svolta restrittiva: discrezionalità umanitaria e portata del rinvio agli obblighi internazionali. – 5. Dallo "stress test" alla norma di chiusura: la risposta del diritto dell'Unione. – 5.1. L'applicabilità del diritto dell'Unione oltre il territorio: da *X e X* a *Gonrieh*. – 5.2. Le *conseguenze* del rinvio agli obblighi internazionali: *due diligence* e conformazione del potere consolare. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

I conflitti armati contemporanei rendono sempre più evidente una contraddizione strutturale che attraversa il sistema internazionale ed europeo di protezione dei rifugiati[1].

Il diritto internazionale dei rifugiati, il diritto internazionale dei diritti umani e il sistema europeo comune di asilo prevedono forme di tutela, in parte sovrapponibili, contro le persecuzioni, il respingimento e i danni gravi. L'accesso alle procedure che le rendono effettive resta spesso subordinato alla possibilità materiale di raggiungere il territorio di uno Stato o di ricadere nella sua giurisdizione[2].

Tanto la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati quanto il Sistema europeo comune di asilo poggiano su un marcato presupposto territoriale: di regola, la

* Mariateresa Veltri è docente di diritto dell'Unione europea, Alma Mater Studiorum Bologna (mariateresa.veltri@unibo.it) e avvocata immigrazionista del foro di Livorno.

1. Sull'argomento, in particolare v. T. Hadden, *Human Rights and Other International Law: Priorities, Conflict and Possible Convergence*, Edward Elgar, 2025; R. Rubio Marín, D. Estrada-Tanck, B. Menezes Queiroz e F. Staiano (eds), *Handbook on Migration and Human Rights*, Edward Elgar, 2025; J. Freedman e G. Santana de Andrade (eds), *Research Handbook on Asylum and Refugee Policy*, Edward Elgar, 2024; J. Freedman *The Violent Externalisation of Asylum*, Research Handbook on Asylum and Refugee Policy, edited by Jane Freedman and Glenda Santana de Andrade, Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 204-220.

2. E*x multis*, J.C. Hathaway e M. Foster, The Law of Refugee *Status*, 2ª ed., Cambridge University Press, 2014; T. Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge University Press, 2011; V. Moreno-Lax, *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford University Press, 2017, in particolare cap. 3-4 e 8-10; C. Costello, The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law, Oxford University Press, 2016; S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law, vol. I, EU Immigration and Asylum Law*, 5ª ed., Oxford University Press, 2023. Nel diritto dell'Unione il problema è stato inquadrato soprattutto come tensione fra un *acquis* sempre più sviluppato in materia di diritti fondamentali e asilo e un sistema di controlli all'ingresso e pre-ingresso che può impedire a chi cerca protezione di raggiungere il territorio nel quale tali garanzie diventano concretamente effettive. Cfr. Moreno-Lax, *op. cit.*, in particolare capp. 4 e 8-10; v. anche M.-T. Gil-Bazo, recensione a V. Moreno-Lax, *Accessing Asylum in Europe*, 2018, 29 European Journal of International Law 1029. Con specifico riguardo alla duplice funzione di controllo e facilitazione dell'ingresso propria della politica comune dei visti, v. E. Guild e M. Grundler, *The EU Visa Policy: To Deter and to Facilitate*, in E. Tsourdi e P. De Bruycker (eds), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Edward Elgar, 2022, pp. 391-406.

protezione diviene operativa soltanto dopo che la persona abbia attraversato una frontiera internazionale, raggiunto la frontiera esterna di uno Stato o sia altrimenti venuta a trovarsi sotto la sua giurisdizione.

Ne deriva un paradosso della protezione tanto noto quanto sempre più stridente. Per i civili intrappolati in situazioni di conflitto armato, occupazione o assedio, l'impossibilità di lasciare il territorio nel quale sono esposti al rischio può rendere concretamente irraggiungibile la protezione. Nel caso di Gaza, inoltre, questa condizione si interseca con due questioni distinte ma interconnesse: il diritto di uscire dal proprio territorio e il diritto di farvi ritorno[3].

L'Unione europea ha progressivamente cercato di attenuare tale vincolo territoriale mediante lo sviluppo di canali legali di accesso alla protezione, tra cui il reinsediamento (*resettlement*), l'ammissione umanitaria (*humanitarian admission*), la protezione temporanea (*temporary protection*), la sponsorizzazione comunitaria (*community* o *private sponsorship*), i percorsi di accesso fondati sull'istruzione (*complementary education pathways*) e i corridoi umanitari (*humanitarian corridors*). Molti di questi strumenti, in particolare quelli di ammissione collettiva, dipendono dall'attivazione politica, da contingenti numerici e da decisioni *ad hoc*, lasciando rilevanti lacune di protezione quando non sia disponibile alcun canale collettivo[4].

3. La libertà di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio (diritto all'uscita), è riconosciuta dall'art. 12, par. 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici; il diritto di entrare nel proprio Paese (diritto al ritorno) trova fondamento nel par. 4 della medesima disposizione. Il Comitato ONU per i diritti umani ha precisato che la libertà di uscire non dipende dalla finalità del viaggio né dalla durata del soggiorno all'estero e che la nozione di «proprio Paese», ai fini del ritorno, non coincide necessariamente con quella di Stato di cittadinanza: Human Rights Committee, General Comment n. 27, *Freedom of Movement (Article 12)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 novembre 1999, §§ 8-9 e 19-21. Con specifico riferimento ai palestinesi sfollati durante l'occupazione, la CIG ha richiamato l'obbligo di consentirne il ritorno ai luoghi di residenza originari: *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, parere consultivo 19 luglio 2024, § 270. Quanto alle restrizioni alla mobilità dei residenti di Gaza, cfr. COGAT, *Status of Authorizations for Entry of Palestinians into Israel; for Their Passage from Judea and Samaria into the Gaza Strip; and for Their Departure Abroad*, aggiornato all'8 febbraio 2022, sezione B, § 5, lett. f), pp. 16-17, che documenta il regime israeliano di autorizzazione all'uscita verso l'estero attraverso Israele, anteriore al 7 ottobre 2023. Entrambe meriterebbero un autonomo approfondimento, che esula dalla presente indagine, ma contribuiscono a evidenziare come la ricerca di un accesso temporaneo alla sicurezza non possa essere automaticamente assimilata a un progetto di stabile permanenza all'estero. Il diritto di uscire e quello di ritornare rimangono distinti dalla questione dell'ammissione in uno Stato terzo. Su quest'ultimo problema, nel quadro dei visti umanitari, il punto di arresto giurisprudenziale, nonché di partenza per la presente analisi, è la sentenza CGUE, causa C-638/16 PPU, *X e X c. État belge*, EU:C:2017:173; conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, EU:C:2017:93; nonché Corte EDU, *M.N. e altri c. Belgio* [GC], ric. n. 3599/18, decisione 5 maggio 2020, nonché la dottrina esaminata *infra*, § 2.

4. Commissione europea, raccomandazione (UE) 2020/1364 del 23 settembre 2020 sui percorsi legali di protezione nell'UE. Di recente, v. anche il regolamento (UE) 2024/1350 che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, in particolare l'art. 1, parr. 2-4, e l'art. 8. Il regolamento distingue espressamente l'istituzione di un quadro comune di ammissione dal diritto individuale di chiedere o ottenere l'ammissione e prevede la partecipazione volontaria degli Stati membri al piano dell'Unione. In letteratura, *ex multis* cfr. C. Siccardi, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 2.2022; F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in questa *Rivista*, n. 2.2018; V. Stoyanova, *Addressing the Legal Quagmire of Complementary Legal Pathways*, in *European Journal of Migration and Law*, 25(2), 2023, pp. 164-199; S. Peers, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, in *Yearbook of European Law*, 43, 2024, pp. 113-183; R. Moodley, *Bridging the Gap Between Principle and Practice: The 'Right to Asylum' under Article 18 EU Charter and Its Implications for the EU Resettlement Regulation*, in *International Journal of Refugee Law*, 37(4), 2025, pp. 479-507. Sui percorsi complementari collegati all'istruzione universitaria e sul ruolo della sponsorizzazione, cfr. M. Borraccetti, D. Vitiello, M. Veltri, «*University sponsorship*» *for refugee admission and integration:*

È in tale spazio residuale che il contributo colloca l'articolo 25 del Codice dei visti, interrogandosi sulla sua possibile autonomia normativa e funzionale nell'architettura dell'Unione dell'accesso legale alla protezione.

L'art. 25 del regolamento (CE) n. 810/2009, rubricato «Rilascio di un visto con validità territoriale limitata», disciplina il rilascio eccezionale di un visto (VLT) quando uno Stato membro, per motivi umanitari, di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, ritenga necessario derogare a determinati requisiti ordinari di ingresso, quali quelli relativi alla disponibilità di mezzi di sussistenza, alla giustificazione delle condizioni del soggiorno o alla documentazione richiesta, secondo i presupposti stabiliti dalla disposizione[5].

Anche l'applicazione concreta dell'articolo 25 è difficilmente valutabile in termini quantitativi. Benché a livello dell'Unione siano pubblicate statistiche aggregate sui visti, le informazioni pubblicamente accessibili non offrono un quadro sufficientemente trasparente dell'utilizzo dei visti con validità territoriale limitata rilasciati ai sensi di tale articolo, soprattutto quanto alla distinzione fra motivi umanitari, interesse nazionale e obblighi internazionali[6]. Sul piano metodologico, ciò limita la possibilità di una valutazione empirica dell'attuazione della disposizione e attribuisce particolare rilievo, ai fini della presente indagine, alla sua struttura normativa e alla sua interpretazione giurisprudenziale[7].

The Italian experience, in S. Meyer, S.F. Nicolosi, G. Solano (a cura di), The *Admission and Integration of Refugees in Europe: Legal and Policy Perspectives*, Routledge, London, 2025, pp. 191-214.

5. Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un Codice comunitario dei visti (Codice dei visti), GUUE L 243 del 15 settembre 2009, pp. 1-58, come successivamente modificato, in particolare dal regolamento (UE) 2019/1155. L'art. 25, par. 1, lett. a), contempla il rilascio eccezionale di un visto con validità territoriale limitata quando lo Stato membro, per motivi umanitari, di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, ritenga necessario derogare a determinate condizioni ordinarie di ingresso, rilasciare il visto nonostante l'opposizione di uno Stato membro consultato oppure procedere per ragioni di urgenza in assenza della consultazione preliminare. Ai sensi del par. 2, il visto è di regola valido per il territorio dello Stato membro di rilascio, potendo eccezionalmente estendersi a quello di altri Stati membri con il loro consenso. La disposizione si inserisce nel regime comune dei visti per soggiorni di breve durata e deve essere letta in collegamento con l'art. 19, par. 4, che consente di considerare ammissibile una domanda anche in deroga ai requisiti ordinari per le medesime tre ragioni, e con l'art. 32, par. 1, che disciplina il rifiuto del visto facendo espressamente salva l'applicazione dell'art. 25, par. 1. Più in generale, sulla disciplina europea dei visti e sul funzionamento del sistema comune, cfr. A. Meloni, *The Community Code on Visas: Harmonisation at Last*?, in European Law Review, 34(5), 2009, pp. 671–695; V. Moreno-Lax, *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, spec. pp. 81-116; P. Bonetti, *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 152 ss.

6. I dati sul sito istituzionale DG HOME, disponibili su https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/visa-policy/short-stay-visas-issued-schengen-countries_en, sono pressoché inutilizzabili.

7. Tale limite è emerso anche nel corso della presente ricerca. A seguito di una richiesta di accesso a dati statistici e documenti sull'applicazione dell'articolo 25 Codice visti, la Commissione europea ha rinviato l'A. alle statistiche pubblicate sui visti per soggiorni di breve durata, dichiarando di «non detenere documenti corrispondenti alle ulteriori categorie richieste». In risposta ad una distinta istanza relativa alla registrazione e al trattamento statistico dei visti con validità territoriale limitata nel sistema di informazione visti, diversamente eu-LISA ha precisato che il VIS non contiene statistiche integrate su tali visti e che le statistiche sui visti VLT sono prodotte soltanto *ad hoc*, «su richiesta della Commissione o di uno Stato membro». Sebbene l'Agenzia abbia individuato un documento statistico esistente (VIS_Statistics), contraddicendo la risposta della Commissione, l'accesso è stato negato per ragioni di tutela delle relazioni internazionali; è stato inoltre separatamente negato l'accesso alla pertinente documentazione tecnica per ragioni di sicurezza pubblica. Il diniego è stato confermato da eu-LISA con decisione del 7 ottobre 2026, anche quanto alla richiesta di accesso parziale a dati aggregati: per il documento VIS_Statistics, l'Agenzia ha invocato le eccezioni relative alla sicurezza pubblica e alle relazioni internazionali (art. 4, par. 1, lett. a), primo e terzo trattino, reg. n. 1049/2001), sostenendo che «la diffusione consentirebbe

Su queste premesse, il contributo si articola attorno a tre interrogativi. In primo luogo, se la delimitazione materiale adottata dalla Corte di giustizia in *X e X contro Belgio*, fondata sulla finalità del soggiorno successivo all'ingresso, sia coerente con la struttura del Codice dei visti e con il sistema europeo di protezione internazionale. In secondo luogo, se e quale funzione autonoma possa svolgere l'art. 25 nell'architettura dell'accesso legale alla protezione, specialmente quando i percorsi ordinari o collettivi non siano concretamente disponibili. Infine, quali conseguenze giuridiche discendano dal rinvio espresso agli «obblighi internazionali» e in quale misura questi possano conformare la discrezionalità consolare, anche rispetto alla prevenzione del genocidio, senza tradursi necessariamente in un obbligo di rilascio del visto.

La ricerca esamina dapprima il dibattito successivo all'arresto della Corte di Giustizia e il quadro normativo dell'art. 25 (§ 2), quindi la sua possibile funzione residuale (§ 3). Il contenzioso su Gaza, ricostruito attraverso i diversi orientamenti del Tribunale di Roma (§ 4), permette di verificare il limite materiale del Codice e le conseguenze del rinvio agli obblighi internazionali (§ 5)[8].

2. Ripensare l'articolo 25: oltre la discrezionalità umanitaria

2.1. I visti umanitari dopo il caso X e X contro Belgio: i termini del dibattito

Il dibattito contemporaneo sui visti umanitari nel diritto dell'Unione è stato profondamente segnato dalla sentenza della Corte di giustizia *X e X contro Belgio (X e X)*[9]. La controversia poneva alla Corte una questione collocata all'intersezione fra politica comune dei visti e Sistema comune di asilo: se cittadini di Paesi terzi esposti a gravi rischi nel Paese d'origine potessero invocare l'articolo 25 del Codice dei visti per ottenere un visto con validità territoriale limitata, tale da consentire loro di raggiungere uno Stato membro e, successivamente, presentare domanda di protezione internazionale.

Come noto, la Corte ha infine escluso che tale questione potesse essere risolta nell'ambito del Codice dei visti, ritenendo che, poiché i ricorrenti intendevano chiedere asilo

di confrontare le prassi degli Stati membri»; ha inoltre ritenuto che livelli alternativi di aggregazione richiederebbero ulteriori elaborazioni, equivalenti alla creazione di nuovi documenti con onere amministrativo sproporzionato. Il diniego dimostra pertanto l'esistenza dei dati e ne preclude la verifica pubblica, anche quanto all'eventuale distinzione fra le causali dell'art. 25, par. 1, lett. a). [*n.d.a*., EASE 2026/3457, 8 luglio 2026; eu-Lisa, PAD 14/2026, 31 agosto 2026, decisione confermativa CA 04/2026 del 7 ottobre 2026].

8. L'indagine si confronta altresì con il recente dibattito dottrinale sul contenzioso relativo a Gaza, sull'obbligo di prevenire il genocidio e sul diritto costituzionale d'asilo in Italia. Cfr. A. Annoni, *Il visto umanitario come strumento di attuazione dell'obbligo internazionale di prevenire il genocidio: il caso dei palestinesi di Gaza*, in questa *Rivista*, n. 2.2026, pp. 1-20, spec. pp. 15-20, in cui l'A. sviluppa un'interpretazione di matrice internazionalistica dell'art. 10, comma 3, Cost., esaminando la rilevanza dell'obbligo di prevenire il genocidio quando sussista un rapporto qualificato fra il richiedente e lo Stato italiano. Pur condividendo il presupposto che la Convenzione sul genocidio non istituisca *ex se* un diritto generalizzato all'ammissione, il presente contributo compie una diversa scelta metodologica: non affronta la questione della portata precettiva e dell'applicabilità extraterritoriale dell'art. 10, comma 3, Cost.. Si tratta di questioni autonome e di indubbio rilievo, ampiamente approfondite in letteratura. Sul punto, v., in particolare, M. Benvenuti, *Asilo (diritto di) – II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Aggiornamento XVI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2007 [ma 2008], vol. III, pp. 1-10; Id., *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione giustizia*, n. 2/2018, pp. 14-27. La presente analisi si concentra invece sull'autonomia normativa e funzionale dell'art. 25 del Codice dei visti nell'ordinamento dell'Unione e sulle conseguenze giuridiche del suo rinvio espresso agli obblighi internazionali.

9. Corte di giustizia dell'Unione europea, *X e X c. État belge*, causa C-638/16 PPU, sentenza 7 marzo 2017.

al loro arrivo in Belgio e soggiornarvi per oltre 90 giorni, le loro domande esulassero dall'ambito di applicazione materiale del Codice. Di conseguenza, lo Stato membro non stava attuando il diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (la Carta).

Questa impostazione si poneva in netto contrasto con le conclusioni dell'allora Avvocato generale Mengozzi. Il suo dissenso investiva anzitutto la qualificazione della domanda: la richiesta di un visto di breve durata non muta necessariamente natura per il fatto che il richiedente intende presentare, dopo l'ingresso, una domanda di protezione internazionale. L'eventuale permanenza oltre novanta giorni troverebbe infatti titolo nella successiva disciplina dell'asilo, e non nel visto originario. Di conseguenza, secondo Mengozzi, le autorità belghe stavano esercitando un potere disciplinato dal Codice dei visti e dovevano rispettare la Carta.

Secondo Mengozzi, benché la disposizione riconosca ordinariamente agli Stati membri un margine di valutazione, in circostanze eccezionali caratterizzate da un rischio effettivo di trattamenti contrari all'articolo 4 della Carta, tale discrezionalità potrebbe restringersi fino a imporre il rilascio di un visto con validità territoriale limitata. Il dissenso tra la Corte e l'Avvocato generale riguardava ben più della configurabilità del visto umanitario in quanto tale: rifletteva due diverse concezioni del rapporto tra Codice dei visti, discrezionalità statale e portata costituzionale dei diritti fondamentali dell'Unione[10].

Una verifica sistematica rafforza questa critica alla premessa di *X e X*. Già il regolamento Dublino III contemplava la responsabilità dello Stato che avesse rilasciato un visto al richiedente asilo; il regolamento (UE) 2024/1351 conserva tale criterio e disciplina espressamente sia la presentazione della domanda da parte del titolare di un visto valido sia l'ingresso in esenzione dal visto seguito dalla richiesta di protezione. La successione fra accesso regolare di breve durata e domanda d'asilo non è pertanto estranea all'ordinamento europeo[11]. Ciò non attribuisce un diritto preventivo al VLT, ma indebolisce l'argomento secondo cui tale successione sarebbe necessariamente incompatibile con il sistema di determinazione dello Stato responsabile.

Un importante filone, sostanzialmente vicino all'impostazione di Mengozzi, ha criticato la ricostruzione restrittiva dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione adottata dalla Corte e messo in dubbio che la discrezionalità conferita dall'articolo 25 possa restare sottratta al sindacato fondato sui diritti fondamentali.

Brouwer, ad esempio, legge le conclusioni dell'Avvocato generale come dimostrazione del fatto che un potere normalmente discrezionale può, in circostanze eccezionali, tradursi

10. P. Mengozzi, conclusioni dell'Avvocato generale nella causa *X e X c. État belge*, C-638/16 PPU, presentate il 7 febbraio 2017, ECLI:EU:C:2017:93.

11. Un riscontro normativo emerge dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, considerando 6, nella quale si prevedeva espressamente che i cittadini ucraini entrati nell'Unione beneficiando dell'esenzione dal visto per soggiorni brevi avrebbero potuto successivamente raggiungere familiari, cercare lavoro o richiedere protezione internazionale (v. anche *infra*, § 2.2, nota 24). Sul piano empirico, è utile menzionare l'ottava relazione della Commissione europea sul meccanismo di sospensione dell'esenzione dal visto, COM(2025) 792 final, 19 dicembre 2025, che rileva che, tra il 2015 e il primo trimestre del 2025, i cittadini dei Paesi latinoamericani beneficiari dell'esenzione hanno rappresentato oltre la metà delle domande d'asilo presentate nell'Unione da cittadini di Paesi terzi esenti dall'obbligo del visto. Pur non consentendo di ricostruire le modalità individuali di ingresso, tali dati confermano che la successione fra ingresso di breve durata e successiva richiesta di protezione costituisce un fenomeno conosciuto dall'ordinamento europeo. La stessa Commissione richiama, peraltro, la necessità di contrastare eventuali abusi del regime di esenzione.

in un obbligo positivo quando siano in gioco diritti fondamentali[12]. Morgades-Gil critica, analogamente, tanto l'esclusione dei visti con validità territoriale limitata dall'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione quanto l'apparente presupposto secondo cui la discrezionalità statale non possa essere al contempo limitata dagli *standard* europei di tutela dei diritti umani[13]. In Italia, tale pronuncia è stata a più riprese definita un'«occasione persa» per sviluppare un canale legale e sicuro di accesso alla protezione internazionale[14].

Con un orientamento parzialmente distinto, Zoeteweij-Turhan e Romano sostengono l'applicabilità della Carta, precisando altresì che in circostanze come quelle oggetto di *X e X*, i diritti fondamentali possono restringere in misura significativa il margine di discrezionalità degli Stati membri[15]. Pur condividendo l'impostazione dell'Avvocato generale Mengozzi circa l'applicabilità della Carta, le due autrici individuano nella pronuncia la conferma della necessità di un intervento legislativo dell'Unione volto a disciplinare specificamente il rilascio dei visti umanitari.

A quasi un decennio dalla pronuncia, il dibattito non ha ancora trovato una risposta legislativa alle questioni sollevate, mentre il susseguirsi delle crisi umanitarie, dalla Siria a Gaza, rende sempre più evidente la distanza fra l'elaborazione dei percorsi giuridici di accesso alla protezione e la loro effettiva disponibilità.

Il dibattito dottrinale si è prevalentemente concentrato sull'alternativa fra la possibile incidenza dei diritti fondamentali sulla discrezionalità statale e la necessità di un intervento legislativo dell'Unione. Il contributo si concentra, invece, sulla funzione dell'art. 25 nell'ordinamento vigente, esaminando l'autonomia dei tre presupposti («motivi umanitari», «interesse nazionale» e «obblighi internazionali»), il rapporto con le altre norme del Codice e la collocazione della disposizione nell'ordinamento dell'Unione.

2.2. L'articolo 25 nel suo contesto normativo: una lettura sistematica

L'art. 25 va interpretato quale parte del regime comune dei visti, tenendo conto della sua genesi legislativa, del rapporto con le altre disposizioni del Codice e con l'*acquis* di Schengen, nonché della sua collocazione nel quadro costituzionale dell'Unione europea.

La politica comune dei visti si inscrive, infatti, in un ordinamento fondato sui valori enunciati dall'art. 2 TUE, tra i quali il rispetto della dignità umana, dello Stato di diritto e dei diritti umani. Essa costituisce parte integrante dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: l'art. 77, par. 2, lett. a), TFUE attribuisce all'Unione la competenza ad adottare misure relative

12. E. Brouwer, *AG Mengozzi's Conclusion in X and X v Belgium on the Positive Obligation to Issue Humanitarian Visas: A Legitimate Plea to Ensure Safe Journeys for Refugees*, CEPS Policy Insights, n. 2017/09, marzo 2017.

13. S. Morgades-Gil*, Humanitarian Visas and EU Law: Do States Have Limits to Their Discretionary Power to Issue Humanitarian Visas?, in European Papers,* 2, n. 3, 2017, pp. 1005-1016.

14. Tra i primi, v. A. Del Guercio, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, European Papers, 2, n. 1, 2017, pp. 271-291. V. inoltre F.L. Gatta, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, Dirittifondamentali.it, n. 1/2019, p. 1 ss.; A. Del Guercio, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea: luci e ombre del nuovo quadro in materia di reinsediamento e ammissione umanitaria*, in questa *Rivista*, n. 2.2025, p. 1 ss.

15. M.H. Zoeteweij-Turhan e A. Romano, «*X and X v Belgium*»*: The Need for EU Legislation on Humanitarian Visa, sui generis*, 2017, pp. 68-83. Le A., pur condividendo l'impostazione di Mengozzi circa il ruolo della Carta nella causa, concludono altresì che la sentenza dimostra la necessità di una specifica legislazione europea sui visti umanitari.

alla politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata, mentre l'art. 67, par. 1, TFUE colloca tale politica in uno spazio fondato sul rispetto dei diritti fondamentali[16].

Rileva altresì la dimensione esterna di questo quadro normativo. L'articolo 21, paragrafo 3, TUE impone all'Unione di rispettare i principi e perseguire gli obiettivi dell'azione esterna nell'elaborazione e nell'attuazione degli aspetti esterni delle altre politiche, mentre l'articolo 7 TFUE prescrive la coerenza fra le politiche e le azioni dell'Unione[17].

Tali disposizioni non ampliano l'ambito materiale del Codice né istituiscono un titolo autonomo di ammissione, ma concorrono al contesto interpretativo del rinvio agli «obblighi internazionali».

La formula risale già agli artt. 5, par. 2, e 16 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990, che prevedevano deroghe per motivi umanitari, interesse nazionale e obblighi internazionali, facendo espressamente salve le disposizioni sul diritto d'asilo[18]. Dalla proposta della Commissione del 2006 al Codice del 2009, i «motivi umanitari», l'«interesse nazionale» e gli «obblighi internazionali» sono rimasti presupposti autonomi per il rilascio dei visti con validità territoriale limitata[19].

La loro distinta previsione non è priva di significato: mentre i motivi umanitari consentono di valorizzare le circostanze individuali e le esigenze di protezione del richiedente, l'interesse nazionale rinvia a considerazioni proprie dello Stato membro, e il riferimento agli obblighi internazionali richiama doveri giuridici la cui fonte si colloca al di fuori del regime ordinario dei visti e la cui rilevanza può incidere sull'esercizio del potere amministrativo.

La continuità della formula legislativa rende quindi necessario verificarne la portata nella decisione sul visto, senza attribuirle un significato meramente descrittivo. Questa interpretazione trova conferma anche nella struttura interna del regolamento[20].

La medesima logica normativa emerge già nella fase di ricevibilità: ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 4, una domanda di visto che non soddisfi i requisiti ordinari di ricevibilità può

16. Il considerando 29 del regolamento (CE) n. 810/2009 precisa che «Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti in particolare dalla convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea». L'art. 1, par. 4, del medesimo regolamento, introdotto dal regolamento (UE) 2019/1155, stabilisce inoltre che «In sede di applicazione del presente regolamento, gli Stati membri agiscono nel pieno rispetto del diritto unionale, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» e che le decisioni sulle domande sono adottate su base individuale. Vanno altresì richiamati l'art. 67, par. 2, TFUE, che colloca le politiche comuni in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e l'art. 78, par. 1, TFUE, relativo alla politica comune dell'Unione in materia di asilo e alla sua conformità al principio di *non-refoulement* e alla Convenzione di Ginevra.

17. L'esigenza di coerenza si riflette anche nella progressiva giuridicizzazione dell'azione esterna dell'Unione: in materia di misure restrittive, il carattere politico delle scelte di politica estera non impedisce che esse siano articolate attraverso poteri, procedure e vincoli giuridici. Cfr. P.J. Cardwell, *The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2015, 17, pp. 287-310, nel quale l'A. esamina come lo sviluppo delle misure restrittive dell'Unione abbia contribuito alla giuridicizzazione della politica estera e di sicurezza comune. Sul ruolo orizzontale dei diritti umani nell'azione esterna dell'Unione e sull'esigenza di coerenza tra le sue diverse politiche, v. M. Balboni e C. Danisi, *Human Rights and EU External Policy: In Search of Unity*, in M. Balboni e C. Danisi (a cura di), Human Rights as a Horizontal Issue in EU External Policy, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 1-43.

18. Cfr. artt. 5, par. 2, e 16 della *Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni*, firmata il 19 giugno 1990, in GUCE n. L 239 del 22 settembre 2000, pp. 19-62. In Italia, la Convenzione è stata ratificata e resa esecutiva con la legge 30 settembre 1993, n. 388 (in G.U. n. 232 del 2 ottobre 1993).

19. Commissione europea, proposta di regolamento che istituisce un Codice comunitario dei visti, COM(2006) 403 def.; regolamento (CE) n. 810/2009, articolo 25.

20. Regolamento (CE) n. 810/2009, come modificato dal regolamento (UE) 2019/1155.

nondimeno essere considerata ricevibile per motivi umanitari, per interesse nazionale oppure in virtù di obblighi internazionali. La ricorrenza dei medesimi tre presupposti è significativa: motivi umanitari e obblighi internazionali sono categorie espressamente incorporate nella struttura procedurale e sostanziale del Codice dei Visti.

L'articolo 25 svolge, in questo senso, una funzione corrispondente nella fase di rilascio del visto. L'articolo 32, che disciplina il rifiuto del visto, si apre espressamente con la formula «Fatto salvo l'articolo 25, paragrafo 1». Tale formulazione impedisce di considerare esaustivi i motivi ordinari di rifiuto quando possano ricorrere i presupposti applicativi dell'articolo 25. Quest'ultimo si inscrive, pertanto, nel sistema normativo del Codice quale deroga espressamente disciplinata da un regolamento dell'Unione, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile (art. 288 TFUE), e non come una facoltà rimessa a valutazioni meramente politiche o a considerazioni di benevolenza umanitaria, sottratte ai parametri giuridici che ne regolano l'esercizio.

L'articolo 30 chiarisce che né il visto uniforme né quello con validità territoriale limitata conferiscono automaticamente il diritto di ingresso. Rilascio del titolo e ammissione alla frontiera costituiscono fasi giuridicamente distinte; il visto permette di accedere alla successiva verifica delle condizioni di ingresso, mentre in contesti come Gaza la sua utilizzazione può richiedere la cooperazione di ulteriori autorità[21].

La distinzione appare ancora più chiara se l'articolo 25 viene letto congiuntamente all'articolo 6, paragrafo 5, lettera c), del Codice frontiere Schengen. Nella successiva fase di ammissione alla frontiera, quest'ultima disposizione consente allo Stato membro di autorizzare l'ingresso di un cittadino di Paese terzo che non soddisfi una o più condizioni ordinarie di ingresso, per motivi umanitari, di interesse nazionale oppure in virtù di obblighi internazionali[22].

La ripetizione dei medesimi tre presupposti nel Codice dei visti e nel Codice frontiere Schengen suggerisce un disegno normativo deliberato: il legislatore dell'Unione ha espressamente previsto che motivi umanitari, interesse nazionale e obblighi internazionali possano giustificare deroghe alle condizioni ordinarie tanto nella fase consolare di rilascio del visto quanto in quella successiva di ammissione alla frontiera. Le due disposizioni disciplinano decisioni amministrative distinte, senza che l'una garantisca automaticamente l'esito dell'altra; considerate congiuntamente, però, confermano che tali presupposti, lungi dal collocarsi al di fuori della disciplina comune dell'ingresso, sono parte integrante del suo impianto normativo e concorrono a conformare l'esercizio dei relativi poteri amministrativi.

Da altro punto prospettico, la risposta dell'Unione agli sfollamenti dall'Ucraina offre un riscontro significativo della concreta operatività di tale assetto normativo. Negli orientamenti operativi adottati nel marzo 2022, la Commissione ha infatti richiamato l'art. 6, par. 5, lett. c), del Codice frontiere Schengen quale strumento per agevolare l'ammissione

21. I visti, del resto, costituiscono un «titolo giuridico necessario, ancorché di per sé insufficiente». Trib. Roma, ord. 10 settembre 2025, R.G. n. 34419/2025; ord. 27 settembre 2025, R.G. n. 36569/2025; ord. 17 ottobre 2025, R.G. n. 36723/2025. *Infra* § 4.1.

22. La deroga può assumere rilievo anche rispetto ai requisiti documentali, alla disponibilità di mezzi di sussistenza e alle ulteriori condizioni ordinariamente richieste per l'ingresso nel territorio degli Stati membri. Regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un Codice comunitario dei visti (Codice dei visti), articoli 25, paragrafo 1, lettera a), e 30; regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un Codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice frontiere Schengen), articoli 3, lettera b), 4 e 6, paragrafo 5, lettera c). Anche l'articolo 4 impone, nell'attuazione del Codice frontiere Schengen, il rispetto del pertinente diritto dell'Unione, della Carta e degli obblighi internazionali applicabili.

delle persone in fuga dal conflitto anche in assenza dei requisiti ordinari di ingresso[23]. Tale possibilità si è affiancata all'attivazione del regime di protezione temporanea e al riconoscimento, per i cittadini ucraini esenti dall'obbligo di visto, della libertà iniziale di circolazione per 90 giorni successivi all'ammissione nell'Unione[24].

Con un successivo atto legislativo relativo al mancato riconoscimento di determinati documenti di viaggio russi rilasciati in Ucraina e Georgia, il legislatore dell'Unione ha espressamente salvaguardato la possibilità di autorizzare ingressi individuali ai sensi degli articoli 25 e 29 del Codice dei visti e dell'articolo 6, paragrafo 5, del Codice frontiere Schengen[25].

Questi precedenti mostrano come le deroghe individuali e i meccanismi collettivi di protezione possano coesistere nel medesimo quadro normativo, conservando presupposti e funzioni distinti. Non risolvono, tuttavia, il limite dell'ambito di applicazione materiale stabilito in *X e X*, né istituiscono un diritto generalizzato al visto ai sensi dell'articolo 25[26].

Bisogna dunque da verificare se, e a quali condizioni, una domanda di visto presentata ai sensi dell'art. 25, per bisogno di protezione, possa ricadere nell'ambito materiale del Codice, alla luce della delimitazione operata in *X e X*. La questione investe tanto la qualificazione della domanda e la finalità del titolo richiesto quanto il rapporto fra l'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta e la giurisdizione extraterritoriale rilevante ai sensi della CEDU, profili che saranno esaminati nel prosieguo (§ 5.1)[27].

Quanto ai limiti della discrezionalità consolare, la giurisprudenza della Corte sui visti uniformi offre un criterio interpretativo rilevante: l'ampio margine riconosciuto alle autorità

23. Commissione europea, Comunicazione «Providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossings at the EU-Ukraine borders» (2022/C 104 I/01), GU C 104 I, 4 marzo 2022, pp. 1-6, § 2.

24. Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina e introduce la protezione temporanea, GU L 71, 4 marzo 2022, pp. 1-6, considerando 16. Quest'ultimo riconosce che i cittadini ucraini esenti dall'obbligo del visto possono circolare nell'Unione per 90 giorni dopo l'ammissione e scegliere lo Stato membro nel quale beneficiare della protezione temporanea. L'esempio riguarda il rapporto tra ammissione iniziale e regime di protezione attivato separatamente; non determina l'ambito di applicazione dell'articolo 25 dopo *X e X*.

25. Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, 4 marzo 2022, GUUE L 71, 4 marzo 2022, pp. 1-6, considerando 6 e 16, nonché Decisione (UE) 2022/2512 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa alla non accettazione dei documenti di viaggio della Federazione russa rilasciati in Ucraina e Georgia, GU L 326 del 21 dicembre 2022, pp. 1-5, considerando 13 e art. 2, secondo comma. La disposizione fa espressamente salva la possibilità per gli Stati membri di consentire, in singoli casi, l'ingresso dei titolari dei documenti contemplati dalla decisione ai sensi degli artt. 25 e 29 del Codice dei visti e dell'art. 6, par. 5, del Codice frontiere Schengen. La decisione precisa altresì che essa non pregiudica l'*acquis* dell'Unione in materia di asilo e, in particolare, il diritto di chiedere protezione internazionale. Cfr. altresì Commissione europea, orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne UE-Ucraina, 2022/C 104 I/01, § 2, sull'applicazione delle deroghe previste dall'art. 6, par. 5, lett. c), del Codice frontiere Schengen.

26. Sulle più ampie implicazioni giuridiche delle risposte europee differenziate agli sfollamenti, anche in relazione all'attivazione della protezione temporanea, all'accesso al territorio e ai limiti derivanti dal principio di non discriminazione, cfr. C. Costello e M. Foster, *(Some) Refugees Welcome: When Is Differentiating between Refugees Unlawful Discrimination?*, 2022, 22(3), International Journal of Discrimination and the Law, pp. 244-280; B. Nascimbene, *Situazioni di crisi e protezione internazionale. Quale ruolo per il diritto dell'Unione europea*, Quaderni AISDUE, n. 3/2022; A. Di Pascale, *L'attuazione della protezione temporanea a favore degli sfollati dall'Ucraina*, in questa *Rivista*, n. 1.2023, pp. 1-72; S. Carrera e M. İneli-Ciğer (a cura di), *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*, European University Institute, 2023.

27. Corte EDU, *M.N. e altri c. Belgio*, cit.; causa C-84/12, *Koushkaki*, sentenza 19 dicembre 2013, EU:C:2013:862, nonché *Banković e altri c. Belgio e altri* [GC], ric. n. 52207/99, decisione 12 dicembre 2001, §§ 59-61 e 74-75. Cfr. infra §5.

consolari nella valutazione delle circostanze individuali non sottrae le loro decisioni al quadro normativo del Codice e alle garanzie di tutela giurisdizionale effettiva[28].

3. L'articolo 25 quale norma di chiusura nell'architettura europea dell'accesso alla protezione

Nel presente contributo, per «funzione di chiusura» dell'art. 25 si intende la capacità della disposizione, entro il proprio ambito materiale di applicazione, di preservare una sede giuridicamente disciplinata per l'esame individuale dei motivi umanitari e degli obblighi internazionali idonei a giustificare una deroga alle condizioni ordinarie del visto. Tale funzione diviene ancor più rilevante quando non siano concretamente accessibili percorsi ordinari o collettivi di ingresso, senza che la loro assenza costituisca un requisito aggiuntivo della norma.

La questione può essere chiarita muovendo da una distinzione propria della teoria generale del diritto: il riconoscimento di una posizione giuridica e la predisposizione degli strumenti necessari a renderla effettiva non coincidono necessariamente[29].

Come chiarisce la teoria garantista di Luigi Ferrajoli attraverso la distinzione fra diritti e garanzie, l'insufficienza degli strumenti di attuazione non comporta il venir meno del diritto riconosciuto, ma può rivelare una lacuna nelle garanzie necessarie alla sua effettività[30].

Nel sistema europeo di protezione, tale scarto emerge con particolare evidenza quando la possibilità di accedere ad una procedura dipenda dal previo raggiungimento di un territorio che la persona non è materialmente in grado di raggiungere. Il problema non è dedurre dall'esistenza di un bisogno di protezione un nuovo titolo di ingresso, ma verificare se l'ordinamento dell'Unione disponga già di uno strumento che consenta di attribuire rilevanza giuridica a *quel* bisogno attraverso una decisione individuale. È in questi termini, e non quale clausola generale di ammissione umanitaria, che viene qui proposta la funzione di chiusura dell'art. 25.

Come noto, i canali individuali disciplinati da regimi normativi specifici, quali il ricongiungimento familiare e determinati percorsi di ingresso per studio o lavoro, presuppongono il possesso dei rispettivi requisiti e non sono necessariamente accessibili a

28. Cfr. causa C-84/12, *Koushkaki*, cit., punti 47-55 e 56-63; causa C-403/16, El Hassani, sentenza 13 dicembre 2017, EU:C:2017:960, punti 35-42; cause riunite C-225/19 e C-226/19, R.N.N.S. e K.A., sentenza 24 novembre 2020, EU:C:2020:951, punti 41-49. Tali pronunce riguardano il regime del visto uniforme e rilevano qui per la distinzione tra ampiezza della discrezionalità amministrativa e vincoli giuridici che ne disciplinano l'esercizio.

29. N. Bobbio, *Sul fondamento dei diritti dell'uomo*, in Id., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, p. 16. Sul rapporto tra validità normativa, fatticità e condizioni istituzionali di realizzazione del diritto, v. J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, trad. it. di L. Ceppa, Roma-Bari, Laterza, 2013.

30. L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. I, Teoria del diritto, Roma-Bari, Laterza, 2007, § 10.16, pp. 668-675; nonché § 10.19, pp. 684-691, sulle antinomie e le lacune dell'ordinamento. Cfr. altresì Id., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico,* a cura di E. Vitale, Roma-Bari, Laterza, 2001, sulla distinzione concettuale tra diritti positivamente stabiliti e relative garanzie. La ricostruzione si confronta criticamente con la concezione kelseniana del diritto soggettivo quale riflesso del dovere giuridico: H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, trad. it. di M.G. Losano, Torino, Einaudi, 1966, § 29, p. 150 ss. Particolarmente rilevante, ai presenti fini, è la precisazione di Ferrajoli secondo cui non ogni insufficienza delle garanzie richiede necessariamente una nuova disciplina legislativa: occorre distinguere le lacune strutturali, che esigono l'introduzione di norme mancanti, dalle possibilità di tutela già offerte dal diritto vigente. A questo proposito, l'A. richiama espressamente il diritto d'asilo di cui all'art. 10, terzo comma, Cost., quale esempio di tutela almeno parziale possibile anche in assenza di una disciplina organica di attuazione. Il parallelismo qui proposto è squisitamente metodologico: non identifica l'art. 25 del Codice dei visti con una garanzia generale del diritto d'asilo, ma sollecita a verificarne le possibilità applicative prima di concludere per la necessità di un nuovo titolo normativo.

chi versi in una situazione di pericolo immediato[31]. D'altra parte, i meccanismi collettivi, quali il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e i programmi di evacuazione, dipendono invece dalla loro attivazione, dalla definizione delle categorie di beneficiari, dal coordinamento istituzionale e dalla disponibilità di posti. La loro esistenza non equivale, pertanto, alla disponibilità di un percorso individualmente accessibile in ogni situazione di bisogno di protezione[32].

Neppure il sistema europeo comune di asilo offre, di regola, una procedura ordinaria attivabile dall'estero presso una rappresentanza diplomatica o consolare. Si determina così uno spazio nel quale la persona può essere esposta a un rischio grave e documentato, senza possedere i requisiti di un diverso canale individuale, senza rientrare nelle categorie contemplate dai programmi collettivi disponibili e senza poter raggiungere il territorio nel quale presentare una domanda di protezione internazionale.

La funzione residuale dell'art. 25 deve infine essere collocata nel più ampio quadro delle responsabilità dell'Unione e dei suoi Stati membri dinanzi alle situazioni di sfollamento forzato. La predisposizione di canali regolari e sicuri di accesso alla protezione costituisce una questione di solidarietà e di responsabilità politica, ma interseca altresì obblighi giuridici che gli Stati membri hanno assunto nell'ordinamento internazionale e che il diritto dell'Unione richiama espressamente nell'esercizio dei poteri in materia di visti e di ingresso.

Tale distinzione assume particolare rilievo nei conflitti armati. La natura umanitaria delle circostanze non esaurisce il quadro giuridico applicabile: il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani costituiscono corpi normativi distinti, sebbene strettamente interconnessi, e possono trovare applicazione concorrente durante i conflitti armati, alle condizioni che disciplinano l'applicabilità e la portata degli obblighi pertinenti[33].

L'articolo 25 riflette tale distinzione sul piano della decisione relativa al visto: i motivi umanitari consentono all'amministrazione di considerare l'esposizione immediata del richiedente alla morte, a lesioni gravi, a privazioni o ad altri pregiudizi irreparabili[34]; il riferimento agli obblighi internazionali pone invece la diversa questione se doveri di

31. Cfr. raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione, del 23 settembre 2020, sui percorsi legali di protezione nell'UE, spec. considerando pp. 23-35; regolamento (UE) 2024/1350 che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria; F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in questa *Rivista*, n. 2.2018, p. 1 ss.; C. Siccardi, cit., p. 75 ss.; A. Del Guercio, cit., p. 1 ss.

32. Il regolamento (UE) 2024/1350, articolo 1, paragrafi 2-4, esclude espressamente un diritto individuale di chiedere o ottenere l'ammissione ai sensi del quadro dell'Unione e prevede la natura volontaria dei contributi degli Stati membri al piano dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria.

33. N. Weiß e A. Zimmermann, *Remarks on International Human Rights Law and International Humanitarian Law*, in N. Weiß e A. Zimmermann (a cura di), Human Rights and International Humanitarian Law: Challenges Ahead, Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 1-4.

34. Regolamento (CE) n. 810/2009, articolo 25, paragrafo 1, lettera a). La disposizione individua motivi umanitari, interesse nazionale e obblighi internazionali quali presupposti alternativi del rilascio eccezionale di un visto con validità territoriale limitata. La distinzione non ne esclude il concorso nel caso concreto. Sui differenti effetti giuridici attribuiti ai motivi umanitari e agli obblighi internazionali nel contenzioso italiano, interessanti ai fini della presente analisi sono l'ordinanza del 7 aprile 2026, R.G. n. 4820/2026 (§§ 2, 5, 5a, 5b e 6), e sentenza del 24 luglio 2026, R.G. n. 15976/2026 (§§ 2, 5, 5a e 5b).

protezione o prevenzione già esistenti possano conformare la risposta dello Stato a tali circostanze[35].

Il possibile rapporto fra discrezionalità e sindacato trova un utile termine di confronto nella giurisprudenza sui visti uniformi, la cui trasferibilità all'art. 25 richiede una verifica distinta[36].

Il sindacato giurisdizionale sulla decisione consolare non implica la sostituzione del giudice alle scelte dell'amministrazione in materia migratoria o di politica estera. Quando il potere è disciplinato dal diritto dell'Unione, il giudice può verificarne l'esercizio alla luce dei presupposti normativi, delle circostanze accertate e degli obblighi applicabili. La giustiziabilità della decisione resta distinta dall'accertamento di un eventuale diritto al rilascio del visto, che richiede una verifica ulteriore[37].

La prassi italiana dei corridoi umanitari offre un esempio significativo, sebbene non decisivo.

Nonostante la loro configurazione collettiva e programmatica, i corridoi umanitari non dispongono di una base legislativa autonoma che ne disciplini ogni profilo operativo. Sono istituiti mediante protocolli fra autorità pubbliche e organizzazioni della società civile, mentre l'articolo 25 costituisce la base giuridica dei visti d'ingresso rilasciati ai beneficiari selezionati. I protocolli prevedono espressamente il rilascio di visti con validità territoriale limitata ai sensi dell'articolo 25, al fine di consentire un ingresso legale e sicuro in Italia[38].

L'esperienza italiana dimostra, allora, che una disposizione formalmente rubricata «Rilascio di un visto con validità territoriale limitata» è già stata impiegata nella prassi per sostenere l'ammissione organizzata dall'esterno dell'Unione di persone selezionate in ragione del loro bisogno di protezione. L'avvio di tali corridoi non ha richiesto una modifica del Codice dei visti: l'articolo 25 ha fornito il fondamento giuridico della componente relativa ai visti dei programmi[39].

Questa prassi collettiva non prova, da sola, l'esistenza di un corrispondente diritto individuale al visto. I corridoi umanitari dipendono dal programma concordato, che investe selezione preventiva, controlli di sicurezza, coordinamento amministrativo e limiti numerici; l'art. 25 fornisce il titolo d'ingresso, ma non disciplina il programma nel suo complesso.

35. L'argomentazione concerne la rilevanza dei presupposti espressamente incorporati nella norma giuridica che disciplina l'esercizio della discrezionalità e presuppone che la domanda ricada nell'ambito di applicazione materiale del Codice dei visti. La verifica delle relative conseguenze è ampiamente sviluppata nel § 5.2.

36. V. *supra*, nota 28 e giurisprudenza ivi richiamata.

37. Tale problema verrà affrontato dopo l'esame della giurisprudenza romana e alla luce di promettenti teorie della dottrina internazionalistica. Verrà in rilievo l'obbligo di prevenzione quale obbligo di condotta valutato in rapporto ai mezzi ragionevolmente disponibili per lo Stato e alla sua capacità di influire sulla situazione rilevante, su cui CIG, Applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro), sentenza 26 febbraio 2007, punti 430-431.

38. Cfr. il Protocollo del 15 dicembre 2015 fra Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Ministero dell'interno, Comunità di Sant'Egidio, Federazione delle Chiese evangeliche in Italia e Tavola Valdese. Sulla struttura giuridica e istituzionale dei corridoi umanitari italiani, cfr. P. Morozzo della Rocca, *I due Protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, in questa *Rivista*, n. 1.2017, p. 1 ss.; M. Sossai, *Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei "corridoi umanitari"*, in U. Curi (a cura di), *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, Castelvecchi, 2017, p. 75 ss.; M. Ambrosini e I. Schnyder von Wartensee, *Actions Speak Louder than Claims: Humanitarian Corridors, Civil Society and Asylum Policies*, 2022, 48(17), Journal of Ethnic and Migration Studies, pp. 3965-3984.

39. Cfr. i richiami espressi a tale passaggio in Tribunale di Roma, ordinanza 7 aprile 2026, R.G. n. 4820/2026; cfr., per confronto, Tribunale di Roma, ordinanza 17 ottobre 2025, R.G. n. 36723/2025. Peraltro, è lo stesso Ministero a precisarlo negli atti di causa.

La prassi indebolisce, nondimeno, l'affermazione categorica secondo cui l'articolo 25 sarebbe strutturalmente inidoneo ad agevolare l'ingresso protetto di persone intenzionate a chiedere successivamente protezione internazionale. Il ricorso all'articolo 25 nell'ambito dei corridoi umanitari ne dimostra il ruolo pratico nel favorire l'accesso organizzato alla protezione. Esige però una spiegazione fondata su criteri giuridici del perché l'esame individuale di circostanze comparabili debba essere escluso per il solo fatto che il richiedente non sia stato selezionato nell'ambito di un programma collettivo[40].

Né il timore di un incremento incontrollabile delle domande, già prospettato nel procedimento *X e X*, può costituire un autonomo criterio di delimitazione dell'ambito applicativo dell'art. 25. Come osservato dall'Avvocato generale Mengozzi, le conseguenze organizzative dell'eventuale aumento delle richieste non risolvono la questione giuridica dell'applicabilità della disposizione. Non è il numero delle persone che potrebbero invocare una norma a determinarne la portata giuridica, ma l'interpretazione della norma a stabilire quali domande ricadano nel suo ambito di applicazione. Analogamente, l'esame di un'istanza individuale non equivale, di per sé, a un indebito trattamento preferenziale rispetto ai beneficiari dei programmi collettivi: il principio di eguaglianza richiede l'applicazione non arbitraria delle condizioni proprie dei diversi strumenti, non necessariamente l'assoggettamento di ogni richiedente alla medesima procedura selettiva[41].

Ne consegue, allora, che il rapporto tra programmi collettivi e domande individuali dovrebbe essere inteso in termini di complementarità, anziché di reciproca esclusione. I canali collettivi consentono ammissioni coordinate e misure di accoglienza su una scala non riproducibile attraverso singole decisioni consolari; l'art. 25 non può né deve sostituirli.

L'assenza di programmi accessibili rende particolarmente evidente la sua possibile funzione residuale: preservare uno spazio di valutazione giuridicamente disciplinato anche quando gli altri percorsi non offrano una risposta concretamente disponibile.

40. Sul dibattito giurisprudenziale italiano, cfr. Tribunale di Roma, ordinanza 23 maggio 2022, R.G. n. 15094/2022 (giudice Albano), che richiama la sentenza della Corte d'appello di Roma dell'11 gennaio 2021, la quale riconosce espressamente l'utilizzo dei visti con validità territoriale limitata nell'ambito dei corridoi umanitari nonostante l'interpretazione restrittiva adottata in *X e X*. La distinzione fra programmi collettivi e domande individuali è particolarmente esplicita in Tribunale di Roma, ordinanza 6 ottobre 2025, R.G. n. 42644/2025 (Di Tullio), che descrive un'impostazione sostanzialmente volta a escludere il riconoscimento giudiziale del visto umanitario individuale al di fuori di iniziative organizzate che coinvolgano più beneficiari. Sulla tensione insita nel ritenere i visti umanitari indisponibili individualmente pur accettandone l'utilizzo nei programmi istituiti mediante protocolli amministrativi, cfr. C. Siccardi, cit., pp. 108-109. Cfr. anche C. Ricci, *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy*, 2020, 21(2), German Law Journal, pp. 265-283, sulle implicazioni giuridiche irrisolte del ricorso all'articolo 25 per i corridoi umanitari dopo *X e X*.

41. Conclusioni dell'Avvocato generale P. Mengozzi, presentate il 7 febbraio 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. État belge*, ECLI:EU:C:2017:93, §§ 169-174, spec. § 172, ove si distingue l'argomento dell'ingorgo consolare dalla questione giuridica dell'applicabilità del Codice dei visti; D. Belluccio, *Lo "spettro di un ingorgo di fronte a un flusso incontrollabile di domande di visti umanitari": genesi, derive e approdi della giurisprudenza di merito*, in questa *Rivista*, n. 1.2024, spec. §§ 3-5. Sulla distinzione fra accesso individuale e programmi collettivi, cfr. anche la nota precedente.

4. Il contenzioso su Gaza come banco di prova dell'articolo 25: obblighi internazionali, *due diligence* e accesso alla protezione oltre il territorio

Il contenzioso su Gaza costituisce una prova di tenuta particolarmente impegnativa e stimolante per l'interpretazione fin qui sviluppata [42]. Già oggetto di un'articolata ricostruzione che ne ha valorizzato soprattutto le implicazioni internazionalistiche e costituzionali, esso viene qui esaminato da una diversa prospettiva, a dimostrazione della possibile funzione di chiusura dell'art. 25 nell'ordinamento dell'Unione.

La controversia, tuttavia, non è sorta in un vuoto giurisprudenziale. Già prima del 2025, il Tribunale di Roma era stato investito di domande dirette a utilizzare l'art. 25 quale canale individuale di accesso alla protezione in situazioni verificatesi al di fuori del territorio italiano.

Quei procedimenti avevano già fatto emergere alcune questioni destinate a divenire centrali nel contenzioso su Gaza: la possibilità di valutare i motivi umanitari al di fuori di programmi di ammissione prestabiliti [43]; la rilevanza giuridica di un collegamento individualizzato fra il richiedente e lo Stato, anche derivante da un precedente esercizio di pubblici poteri [44]; il rapporto tra discrezionalità amministrativa, giurisdizione extraterritoriale e obblighi di tutela dei diritti fondamentali[45].

Vi si concentrano, in forma particolarmente accentuata, i principali limiti del modello territoriale di protezione dei rifugiati: una popolazione civile esposta a ripetuti sfollamenti, distruzione delle abitazioni, assedio, privazione di beni essenziali, fame, collasso dei sistemi sanitario ed educativo e rischi persistenti per la vita e l'integrità fisica, senza disporre al contempo di una via autonoma e realisticamente percorribile per lasciare il territorio, via mare, via aerea o via terra. In uno dei procedimenti più significativi dinanzi al Tribunale di Roma, i ricorrenti – una famiglia con figli minori – hanno documentato la distruzione dell'abitazione, i ripetuti sfollamenti forzati e la progressiva perdita dell'accesso a un

42. ASGI, https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/il-tribunale-di-roma-e-la-tutela-dei-cittadini-di-gaza-sintesi-dei-provvedimenti-durgenza/; Unione forense per i diritti umani, https://www.unionedirittiumani.it/newsletter/il-tribunale-di-roma-ordina-il-rilascio-di-visti-umanitari-a-famiglie-palestinesi-bloccate-a-gaza/; Giuristi democratici https://www.giuristidemocratici.it/2025/08/il-ministro-degli-affari-esteri-provveda-subito-a-consentire-a-chi-ne-ha-diritto-di-lasciare-gaza-ed-entrare-in-italia/. L'A. ha patrocinato alcuni dei procedimenti esaminati nel contributo. La ricostruzione è condotta sulla base dei provvedimenti giudiziari, distinguendo le prospettazioni delle parti dalle statuizioni dei giudici e dalle valutazioni interpretative qui proposte.

43. Tribunale di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione civile, R.G. n. 33433/2024, sentenza 23 giugno 2025. La causa concerneva una domanda individuale di ammissione per motivi umanitari e rileva per la possibilità di valutare l'articolo 25 al di fuori di un programma prestabilito di ammissione collettiva.

44. Sulla nozione di «rapporto qualificato» fra richiedente e Stato nella giurisprudenza italiana, cfr. Tribunale di Roma, ordinanza 24 giugno 2022, R.G. n. 23824/2022; ordinanza 29 novembre 2024, R.G. n. 26758/2024; e procedimento R.G. n. 34721/2024 relativo agli eventi della *Vos Triton*. Un approccio funzionale, affine ma distinto, alla giurisdizione extraterritoriale valorizza l'esercizio di pubblici poteri e i loro effetti diretti sulle persone all'estero, anziché esclusivamente il controllo territoriale o fisico: V. Moreno-Lax, *The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control – On Public Powers, S.S. and Others v. Italy, and the "Operational Model"*, 2020, 21(3), German Law Journal, pp. 385-416; cfr. anche Comitato dei diritti umani, *A.S. e altri c. Italia*, CCPR/C/130/D/3042/2017, punto 7.8, sul rapporto speciale di dipendenza nel contesto del soccorso marittimo. Per una ricostruzione della giurisprudenza italiana e della possibile rilevanza di un rapporto qualificato nel contenzioso su Gaza, cfr. A. Annoni, *Il visto umanitario*, cit., spec. pp. 9-10 e pp. 16-19.

45. Tribunale di Roma, R.G. n. 43191/2024, ordinanza 8 aprile 2025. Il Tribunale ha respinto la domanda, ritenendo che la richiesta di visto umanitario non costituisca, di per sé, quel rapporto qualificato con lo Stato necessario a far sorgere obblighi di tutela dei diritti fondamentali nei confronti di una persona che si trovi fuori del territorio italiano, e distinguendo i casi di previo esercizio di pubblici poteri o di controllo effettivo.

alloggio, al cibo, alle cure mediche, all'istruzione e a fonti di reddito. La rilevanza di tali circostanze non è meramente probatoria: esse descrivono una situazione nella quale la fuga dal territorio, ordinariamente presupposta dal diritto d'asilo, è divenuta essa stessa strutturalmente impraticabile[46].

È questo a rendere Gaza un banco di prova particolarmente acuto rispetto ad altre situazioni di conflitto armato e sfollamento di massa. L'ostacolo non consiste soltanto nel fatto che i richiedenti non abbiano ancora raggiunto il territorio o la frontiera esterna di uno Stato membro. L'accesso a qualsiasi procedura territoriale di asilo è esso stesso impedito da massicci controlli esterni sulla circolazione e sui valichi di frontiera che le persone non sono in grado di superare autonomamente.

46. Il "cessate il fuoco" annunciato il 10 ottobre 2025 non ha posto fine alle ostilità né garantito la sicurezza della popolazione civile. Tra il 7 ottobre 2023 e il 30 giugno 2026 nella Striscia di Gaza sono state uccise oltre 73.000 persone, di cui almeno 21.700 bambini (UNICEF, *State of Palestine Humanitarian Situation Report No. 48 (Mid-Year)*, *1 January – 30 June 2026*, 8 agosto 2026, p. 1 (Highlights) e pp. 1-2 (Situation Overview – Gaza Strip). Dall'avvio del c.d. cessate il fuoco e fino alla fine di giugno 2026 sono stati uccisi più di 1.050 palestinesi, tra cui almeno 277 minori, e bambini continuano a essere uccisi e feriti quotidianamente in attacchi aerei e in incidenti in prossimità della cosiddetta "linea gialla". Secondo l'Integrated Food Security Phase Classification (IPC), nello scenario più probabile per il secondo semestre 2026, prevede un'intensificazione delle operazioni militari e degli attacchi con droni, una progressiva espansione della "linea gialla" e l'assenza di ricostruzione (IPC Global Initiative, *Gaza Strip: Humanitarian assistance drives food security and nutrition gains, but conditions remain highly fragile – Special Snapshot*, *16 April – 31 December 2026*, 23 luglio 2026, p. 2 (Most likely scenario – Key assumptions). Lo spazio accessibile alla popolazione si è ridotto di oltre il 50% rispetto a ottobre 2023, e circa il 75% delle abitazioni risulta danneggiato o distrutto. Le condizioni di vita restano gravissime. Quasi 1,7 milioni di persone, tra cui circa 800.000 bambini, cioè la grande maggioranza dei minori di Gaza, sono ancora sfollate in circa 1.600 siti. Questi siti sono caratterizzati da sovraffollamento, infestazioni di roditori e insetti, ripari insicuri, scarsa illuminazione e assenza di privacy, tutti fattori che aggravano i rischi di protezione per i minori. Il 91,8% dei bambini consultati da UNICEF dichiara di vivere nella paura dei bombardamenti, e quasi nove su dieci chiedono supporto psicologico. Circa 4.000 bambini necessitano di evacuazione medica per cure non disponibili nella Striscia. Sul piano alimentare, l'intera Striscia è classificata in Fase 3 IPC (Crisi): 1,4 milioni di persone affrontano alti livelli di insicurezza alimentare acuta fino a dicembre 2026, e senza assistenza umanitaria sarebbero 1,9 milioni, il 90% della popolazione. L'83% delle famiglie non ha alcuna fonte di reddito e oltre il 70% ricorre a strategie di sopravvivenza di emergenza, come l'accattonaggio o la ricerca di cibo tra i rifiuti. Il 13% dei bambini in età scolare sottoposti a screening è risultato in stato di malnutrizione acuta. Quanto al diritto all'istruzione, UNICEF documenta che circa 700.000 bambini tra i 4 e i 17 anni hanno perso l'istruzione formale in presenza per quasi tre anni scolastici consecutivi. Quasi nessuno ha avuto un giorno di scuola formale dall'ottobre 2023. Quasi il 98% degli edifici scolastici è danneggiato, oltre il 93% richiede una ristrutturazione radicale o la ricostruzione integrale e circa l'81% è stato colpito direttamente. Circa 420.000 bambini, tre su cinque, non hanno avuto alcuna forma di apprendimento in presenza. Anche il tragitto verso i luoghi di apprendimento è pericoloso: circa 60 milioni di tonnellate di macerie ostruiscono le strade e nascondono ordigni inesplosi (UNICEF, *Gaza Strip – Education Situation Update and Humanitarian Response*, 30 aprile 2026, p. 1). Per oltre due anni è stato impedito l'ingresso persino di matite e quaderni, e i primi kit scolastici sono entrati solo a metà gennaio 2026. Il Rapporto annuale del Segretario Generale delle Nazioni Unite su bambini e conflitti armati (S/2026/357) indica Israele e i Territori Palestinesi Occupati, per il terzo anno consecutivo, come la situazione con il maggior numero di violazioni gravi verificate al mondo: 12.445 violazioni contro 5.663 bambini nel 2025. Tra queste figurano l'uccisione verificata di 2.668 bambini nella Striscia di Gaza, il ferimento di 2.921 bambini palestinesi, 828 attacchi contro scuole e ospedali e 5.946 episodi di negazione dell'accesso umanitario. Le forze armate e di sicurezza israeliane restano inserite negli allegati del Rapporto per uccisione e mutilazione di minori e per attacchi a scuole e ospedali (UN Secretary-General, *Children and armed conflict*, S/2026/357, giugno 2026, come riportato in Watchlist on Children and Armed Conflict, *Monthly Update – July 2026*, p. 1). Da ultimo, il comunicato ufficiale del Programma Alimentare Mondiale (PAM/WFP) e delle Nazioni Unite, rilasciato il 19 ottobre 2026, ha dichiarato che l'assistenza mensile è scesa da 1,6 milioni a 1,1 milioni di persone, per cui mezzo milione di individui è rimasto completamente escluso dal supporto, precisando che «*Le famiglie che vivono in aree difficili da raggiungere, comprese quelle vicine alla "linea gialla" sotto il controllo militare israeliano, riceveranno ora un pasto caldo ogni due giorni invece che quotidianamente*» (https://www.wfp.org/news/funding-cuts-force-wfp-drastically-reduce-lifesaving-assistance-gaza).

Le controversie esaminate mostrano inoltre esigenze e collegamenti individuali differenti, fra legami parentali o amicali in Italia, percorsi di studio o lavoro e situazioni sanitarie prive di una soluzione effettivamente accessibile; tali elementi impediscono di ricondurre indistintamente tutte le domande ad un unico progetto di soggiorno.

L'ostacolo si estende inoltre alle procedure attraverso le quali vengono ordinariamente attivati i canali di ammissione legale. I richiedenti non possono raggiungere autonomamente gli uffici consolari competenti, mentre la partenza da Gaza richiede autorizzazioni distinte e l'inserimento in un'operazione di evacuazione approvata[47].

Questa impossibilità materiale incide anche sull'accessibilità del procedimento di visto. La difficoltà di comparire personalmente presso la sede consolare, completare gli adempimenti identificativi o ottenere e consegnare la documentazione richiesta non coincide con l'assenza di una volontà di presentare domanda. Solleva, piuttosto, la questione di quali strumenti procedimentali siano disponibili per consentire all'amministrazione di prendere in esame la posizione individuale, senza confondere gli adempimenti necessari all'istruttoria con quelli che possono essere materialmente completati soltanto in una fase successiva.

Il paradosso individuato all'inizio del contributo diviene così particolarmente evidente: le persone più immediatamente esposte a danni gravi possono non essere in grado di raggiungere lo spazio giurisdizionale nel quale la protezione garantita dal diritto dei rifugiati e dal diritto d'asilo diviene operativa.

La rilevanza del caso Gaza emerge ancora più nettamente se si considera l'assenza di una risposta collettiva europea paragonabile a quelle attivate in altre crisi di sfollamento[48]. Dal periodo considerato al momento in cui si scrive, per la popolazione civile di Gaza non è stato

47. A Gaza, i processi di evacuazione si articolano attraverso canali estremamente selettivi e circoscritti, focalizzati principalmente su specifiche categorie: (i) Civili feriti o malati gravi (c.d. evacuazioni mediche, spesso confuse con corridoi umanitari), in cui i pazienti vengono inizialmente segnalati dal Ministero della salute palestinese su indicazione dei medici ospedalieri, che attribuiscono ciascun caso a un livello di priorità clinica. L'operazione viene quindi coordinata sul piano internazionale grazie al ruolo fondamentale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Ai pazienti approvati viene rilasciato un modulo ufficiale attestante il quadro clinico, comprensivo dell'elenco dei possibili accompagnatori (come madri, coniugi o figli). Tuttavia, la sproporzione tra l'elevato numero di casi e l'esigua ricettività esterna fa sì che solo una minima percentuale, con priorità per i minori affetti da patologie o traumi di estrema gravità, riesca ad accedere al trasferimento. L'autorizzazione definitiva resta comunque subordinata alla disponibilità di accoglienza da parte delle strutture sanitarie e dei governi di Israele, quale Stato occupante, e della Giordania quale Stato di transito. (ii) Ricongiungimenti familiari, tendenzialmente riservati ai coniugi, ai figli minori o ai parenti stretti di cittadini residenti in Paesi terzi (anche sorelle o fratelli), attivabili previo rilascio del nulla osta italiano e verifica da parte dei governi interessati. (iii) Studenti universitari, canale specifico disciplinato da accordi intergovernativi tra i Ministeri degli affari esteri, riservato agli studenti selezionati per merito attraverso bandi pubblici gestiti dagli atenei locali. Sia consentito rinviare a M. Veltri, *Visti per studio ed effettività dell'ingresso: il caso Gaza tra procedimento consolare e tutela giurisdizionale*, ADiM Blog, aprile 2026. Sull'ulteriore ostacolo rappresentato dal controllo dei valichi di uscita da Gaza, anche nell'ambito di evacuazioni concordate e di percorsi universitari già autorizzati, cfr. S. Puddu, E. Rizzi, M. Veltri, *Il caso di Mahmoud Al-Najjar e l'ucronia palestinese. Confine, eccezioni e diritto di difesa*, in questa *Rivista*, n. 2.2026, pp. 1-6.

48. Le risposte differenziate alle crisi degli sfollamenti in Ucraina e Palestina sollevano anche una più ampia questione di coerenza dell'azione esterna dell'Unione, su cui D.V. Huber, *Organized Hypocrisy and the Logic of Coloniality: Explaining the EU's Divergent Response to Grave Violations of International Law in Russia/Ukraine and Israel/Palestine*, 2025, 63(5), Journal of Common Market Studies, pp. 1638-1660- L'A. esamina comparativamente le politiche dell'Unione in materia di accertamento delle responsabilità per gravi violazioni del diritto internazionale.

attivato alcun meccanismo generale dell'Unione di ammissione umanitaria, reinsediamento, protezione temporanea o evacuazione coordinata[49].

Sul piano nazionale, le operazioni di uscita e accoglienza effettivamente realizzate hanno riguardato categorie predeterminate, principalmente pazienti e accompagnatori, beneficiari di ricongiungimenti familiari e studenti universitari. I dati ufficiali italiani documentano l'attivazione di tali percorsi, ma non consentono di quantificare le domande individuali presentate ai sensi dell'art. 25, né la platea delle persone che avrebbero potuto invocarne i presupposti[50].

La lacuna di protezione che ne deriva è al tempo stesso territoriale e politico-istituzionale.

4.1. Le prime decisioni su Gaza: dalla necessità umanitaria a un obbligo di agire "rafforzato"

Il contenzioso instaurato dinanzi al Tribunale di Roma ha tradotto tale problema strutturale in una questione giuridica più concreta[51]. I ricorrenti non chiedevano alle autorità italiane di garantire l'apertura delle frontiere di Gaza o di assicurare un'evacuazione mediante misure interamente rimesse al controllo di Stati terzi. Poiché il titolo non

49. Il Consiglio affari esteri ha preso atto dell'assenza di unanimità sulla proposta di sospensione totale o parziale dell'accordo di associazione UE-Israele (21 aprile 2026). A livello dell'Unione, l'unica iniziativa risulta essere "*Team Gaza*", avviata nel luglio 2026 nel quadro del Palestinian Recovery and Resilience Programme della Commissione, la quale coordina 883,6 milioni di euro per "la ripresa iniziale e il ripristino dei servizi essenziali a Gaza", senza istituire un meccanismo di ammissione collettiva e senza predisporre misure idonee ad interrompere i crimini, di varia natura, perpetrati dallo stato occupante di Israele sul territorio palestinese (Commissione europea, 23 settembre 2026 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_26_1950).

50. Cfr. Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, «Food for Gaza. L'impegno umanitario dell'Italia», pagina istituzionale aggiornata nel giugno 2026, sezione «Accoglienza e cure mediche», che riferisce di 259 pazienti accolti con i loro familiari, per oltre 940 persone complessive; Id., «"Corridoi universitari" da Gaza. Le regole di Israele e Giordania per i ricongiungimenti familiari», comunicato del 16 ottobre 2025, che quantifica in 429 le persone evacuate nell'ambito dei ricongiungimenti familiari a quella data; risposta del Governo all'interrogazione parlamentare n. 4-02631, pubblicata nel fascicolo del Senato del 25 marzo 2026, che riferisce della fuoriuscita facilitata di oltre 500 cittadini palestinesi aventi diritto al ricongiungimento familiare e di oltre 1.600 arrivi complessivi attraverso i canali sanitario, familiare e universitario; MAECI, «In arrivo in Italia altri studenti da Gaza», comunicato del 15 settembre 2026, che indica in 271 gli studenti accolti dal settembre 2025. I dati si riferiscono a periodi e categorie differenti e non devono essere sommati; in particolare, gli accompagnatori delle evacuazioni sanitarie devono essere distinti dai beneficiari dei ricongiungimenti familiari.

51. Per l'orientamento favorevole, cfr. Tribunale di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione civile, R.G. n. 35381/2025, decreto 6 agosto 2025 e ordinanza 7 ottobre 2025 (giudice Molinari), quest'ultima successivamente revocata in sede di reclamo il 27 gennaio 2026; R.G. n. 36569/2025, decreto 11 agosto 2025 e ordinanza 27 settembre 2025 (giudice Marasca), quest'ultima successivamente revocata in sede di reclamo il 15 gennaio 2026; R.G. n. 36723/2025, decreto 13 agosto 2025 e ordinanza 17 ottobre 2025 (Marasca); R.G. n. 34419/2025, decreto 9 agosto 2025 e ordinanza 10 settembre 2025, quest'ultima successivamente revocata in sede di reclamo il 15 gennaio 2026; R.G. n. 39786/2025, decreto 15 settembre 2025 e ordinanza 22 ottobre 2025; R.G. n. 194/2026, riunito al R.G. n. 3642/2026, ordinanza 16 marzo 2026. Per l'orientamento restrittivo, cfr. R.G. n. 32599/2025, ordinanza 4 settembre 2025; R.G. n. 42644/2025, ordinanza 6 ottobre 2025 (Di Tullio); ordinanza 15 gennaio 2026 di revoca dell'ordinanza resa nel R.G. n. 34419/2025; ordinanza 15 gennaio 2026 di revoca dell'ordinanza 27 settembre 2025 resa nel R.G. n. 36569/2025; ordinanza 27 gennaio 2026 di revoca dell'ordinanza 7 ottobre 2025 resa nel R.G. n. 35381/2025; ordinanza 16 dicembre 2025, R.G. n. 50887/2025 (Bile): R.G. n. 39500/2025, sentenza 9 febbraio 2026 (Ciccarelli); R.G. n. 43334/2025, ordinanza 10 febbraio 2026 (Colla); R.G. n. 59959/2025, ordinanza 17 febbraio 2026 (Colla); R.G. n. 52720/2025, ordinanza 19 febbraio 2026 (Ciccarelli); R.G. n. 3084/2026, ordinanza 11 marzo 2026 (Ciccarelli); R.G. n. 4820/2026, ordinanza 7 aprile 2026 (Di Tullio); R.G. n. 15976/2026, sentenza 24 luglio 2026 (Colla); R.G. n. 40813/2025, sentenza n. 12338/2026, deliberata il 22 agosto 2026 e pubblicata il 31 agosto 2026 (Ciccarelli); R.G. n. 26465/2026, sentenza del 14 settembre 2026 (Colla).

garantisce, da solo, l'uscita da Gaza, la controversia investiva anche la rilevanza giuridica delle misure amministrative e diplomatiche che lo Stato poteva adottare per contribuire a renderne effettivo l'utilizzo.

Il Governo italiano ha contestato sia l'esistenza di un obbligo individuale di rilascio fondato sull'art. 25 sia la sindacabilità della pretesa, sostenendo che l'organizzazione delle evacuazioni apparteneva alla sfera politico-diplomatica e che, comunque, un visto italiano non avrebbe potuto assicurare la partenza da Gaza senza la cooperazione delle autorità straniere competenti[52].

La controversia ha distinto sul piano processuale la scelta istituzionale di organizzare evacuazioni collettive dall'esame delle istanze individuali di visto. Le prime decisioni hanno ritenuto che il carattere diplomatico della prima attività non escludesse un controllo sulla seconda.

Fra gli obblighi internazionali invocati dai ricorrenti figurava quello di prevenire il genocidio. Il quadro conoscitivo rilevante ai fini della prevenzione trova riscontro nelle ordinanze cautelari della Corte internazionale di giustizia del 2024 ed è stato successivamente approfondito dalla Commissione internazionale indipendente d'inchiesta delle Nazioni Unite e dalla Relatrice speciale sulla situazione dei diritti umani nei territori palestinesi occupati. Tali valutazioni, pur rilevanti per documentare la gravità del rischio e le questioni inerenti alla condotta degli Stati terzi, devono essere distinte da un accertamento giurisdizionale definitivo della commissione del genocidio[53].

L'argomentazione dei ricorrenti si fondava, invece, sull'esistenza di un rischio grave e documentato, ritenuto idoneo ad attivare obblighi di condotta preventiva. Le precise conseguenze giuridiche di tale obbligo sull'esercizio dell'articolo 25 sarebbero poi divenute uno dei principali punti di dissenso all'interno del Tribunale di Roma.

Tra le prime risposte giurisprudenziali, nel procedimento relativo a un nucleo familiare palestinese con sei figli minori, il Tribunale di Roma, con decreto del 9 agosto 2025, pronunciato *inaudita altera parte*, ha ordinato al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), per il tramite della competente rappresentanza consolare, l'emissione di visti con validità territoriale limitata ai sensi dell'art. 25 del Codice dei visti, disponendo altresì l'adozione delle attività amministrative e diplomatiche possibili e utili a rendere effettivo il titolo e a consentire l'uscita dei ricorrenti da Gaza[54].

52. Tribunale di Roma, R.G. n. 36723/2025, difese del Ministero degli affari esteri e delle altre Amministrazioni resistenti.

53. Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, adottata con risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 260 A (III), 9 dicembre 1948, in particolare artt. I-III; CIG, Applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio nella Striscia di Gaza (Sudafrica c. Israele), ordinanze del 26 gennaio, 28 marzo e 24 maggio 2024, in particolare ordinanza 28 marzo 2024, §§ 44-45; Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, Commissione internazionale indipendente d'inchiesta sul Territorio palestinese occupato, compresa Gerusalemme Est, e Israele, Legal Analysis of the Conduct of Israel in Gaza Pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, doc. ONU A/HRC/60/CRP.3, 16 settembre 2025; F. Albanese, Relatrice speciale sulla situazione dei diritti umani nei territori palestinesi occupati dal 1967, *Gaza Genocide: A Collective Crime*, doc. ONU A/80/492, 20 ottobre 2025; Id., Torture and Genocide, doc. ONU A/HRC/61/71, 23 marzo 2026; Id, *Torture and Genocide*, A/HRC/61/71, 23 marzo 2026, sulle pratiche di tortura e sul loro rapporto con la Convenzione sul genocidio; Id, *Truth under the Rubble: Media in the Time of Genocide*, A/81/249, 21 luglio 2026.

54. Tribunale di Roma, XVIII sezione civile – Diritti della persona e immigrazione, R.G. n. 34419/2025, decreto cautelare 9 agosto 2025, pronunciato *inaudita altera parte*, e ordinanza 10 settembre 2025, di conferma del decreto. Il procedimento, patrocinato dall'A., riguarda un nucleo familiare palestinese con sei figli minori. Nel decreto del 9 agosto il Tribunale ha richiamato congiuntamente l'art. 25, par. 1, lett. a), del regolamento (CE) n. 810/2009 e l'art. 6, par. 5, lett. c),

Il giudice ha richiamato congiuntamente l'art. 25 del Codice dei visti e l'art. 6, par. 5, lett. c), del Codice frontiere Schengen, qualificando la condotta richiesta come "obbligazione di mezzi rafforzata".

In altro distinto procedimento[55], il decreto cautelare ha analogamente imposto alle amministrazioni competenti di attivarsi immediatamente e con la massima diligenza per avviare e definire la procedura relativa ai visti umanitari e compiere gli adempimenti necessari all'ottenimento della pertinente documentazione di viaggio.

L'orientamento favorevole ha trovato ulteriore espressione nell'ordinanza del 10 settembre 2025, che ha confermato integralmente il decreto del 9 agosto, ordinando la formale emissione immediata e l'effettiva consegna dei visti. La controversia ha così cessato di riguardare soltanto l'astratta disponibilità dell'articolo 25, investendo la questione più difficile di quale condotta potesse essere giuridicamente richiesta allo Stato quando richiedenti identificabili, esposti a un rischio estremo e documentato, avessero invocato uno strumento rientrante nella sua stessa competenza amministrativa.

L'impostazione è stata ulteriormente sviluppata nell'ordinanza del 17 ottobre 2025[56].

Il Tribunale di Roma ha ordinato il rilascio formale e la consegna effettiva dei visti con validità territoriale limitata ai sensi dell'art. 25, o di altro idoneo titolo d'ingresso, imponendo alle autorità competenti di porre in essere «ogni possibile e utile attività amministrativa e diplomatica», con la massima urgenza e diligenza, per rendere efficaci i visti e consentire alla famiglia di lasciare Gaza in sicurezza e raggiungere l'Italia.

La medesima ordinanza ha inoltre distinto la fattispecie da *X e X*, valorizzando la finalità immediata di sottrarsi al pericolo anziché quella di ottenere un soggiorno duraturo. La tenuta di tale distinzione rispetto al criterio materiale della CGUE sarà esaminata nel § 5.1.

Un ulteriore sviluppo si rinviene nel decreto del 26 novembre 2025[57], nel quale il Tribunale affronta espressamente la sindacabilità del potere di rilascio. Richiamando anche la precedente giurisprudenza della Corte d'appello di Roma sull'utilizzo dell'art. 25 nell'ambito dei corridoi umanitari, il giudice esclude che l'utilizzo di un istituto previsto dall'ordinamento possa essere rimesso alla sola discrezionalità amministrativa "senza che sia possibile alcun sindacato giurisdizionale in merito".

Le successive ordinanze ne precisano le conseguenze operative[58]. Pur riconoscendo che l'uscita da Gaza dipende dalla cooperazione di soggetti terzi, il Tribunale richiede alle

---

del regolamento (UE) 2016/399, qualificando la condotta richiesta alle autorità come obbligazione di mezzi rafforzata e distinguendo il rilascio del visto dalle attività diplomatiche e operative necessarie a renderlo effettivo. L'ordinanza del 10 settembre ha disposto la formale emissione immediata e l'effettiva consegna dei titoli. La misura è stata successivamente sospesa con decreto del 3 novembre 2025, R.G. n. 41869/2025, e revocata dal Tribunale di Roma in composizione collegiale con ordinanza del 15 gennaio 2026, in accoglimento del reclamo ministeriale. Tra i primi commentatori, v. L. Stamme, *Quale effettività per le vie di ingresso legali in Italia: il caso della Striscia di Gaza*, Giustizia Insieme, 29 settembre 2025; nonché M. Veltri, *Il Tribunale di Roma ordina il rilascio di visti umanitari a famiglie palestinesi bloccate a Gaza*, in Newsletter dell'Unione forense per la tutela dei diritti umani, 4 novembre 2025, Il ricorso è stato poi rigettato anche nel giudizio di merito, con sentenza n. 3124/2026, pubblicata il 27 febbraio 2026 ed è attualmente in fase d'appello. Le motivazioni dell'orientamento restrittivo sono esaminate *infra*, § 4.2.

55. Tribunale di Roma, decreto 13 agosto 2025, R.G. n. 36723/2025.

56. Tribunale di Roma, sezione XVIII civile – Diritti della persona e immigrazione, ordinanza 17 ottobre 2025, R.G. n. 36723/2025, giudice Massimo Marasca.

57. Trib. Roma, decreto 26 novembre 2025, est. Albano.

58. Cfr. anche Tribunale di Roma, ordinanza 14 maggio 2026, R.G. n. 194-1/2026 (Albano), relativa all'attuazione di una misura cautelare precedentemente concessa ai sensi dell'articolo 669-*duodecies* c.p.c. A fronte dell'inottemperanza dell'Amministrazione alle misure cautelari, il Tribunale ha ordinato al Consolato generale d'Italia a Gerusalemme di

autorità italiane di attivarsi con urgenza e diligenza, mediante gli strumenti amministrativi, consolari e diplomatici effettivamente disponibili[59].

Si noti che il provvedimento non si limita a richiedere un'attivazione genericamente diligente. Valutando le comunicazioni dell'Ambasciata e del Consolato, il Tribunale ritiene insufficiente il riferimento all'avvio di interlocuzioni con autorità straniere e al mancato consenso all'uscita da Gaza, in assenza di indicazioni specifiche sui contatti intrapresi, sui soggetti coinvolti, sulle relative date e sulle ragioni del diniego. Pertanto, la natura di mezzi dell'obbligazione non sottrae la condotta amministrativa a una verifica concreta: è proprio l'impossibilità di garantire il risultato che rende necessario accertare quali attività siano state effettivamente compiute e se siano utilizzate al meglio delle possibilità esistenti.

Secondo il primo orientamento del contenzioso romano, in buona sostanza, l'impossibilità di garantire la protezione non giustificava l'inerzia amministrativa: incideva, piuttosto, sul contenuto e sull'intensità della condotta ragionevolmente esigibile dalle autorità.

Questa impostazione non si è consolidata: nei reclami del MAECI e in successive decisioni della sezione specializzata del Tribunale di Roma sono emerse letture più restrittive, fondate sulla distinzione fra motivi umanitari e obblighi internazionali, fra discrezionalità e posizioni azionabili e fra prevenzione e diritto all'ingresso.

4.2. La svolta restrittiva: discrezionalità umanitaria e portata del rinvio agli obblighi internazionali

L'orientamento più restrittivo muove dai medesimi presupposti testuali. L'articolo 25, paragrafo 1, lettera a), viene letto come disposizione che contiene tre presupposti autonomi e non come un'unica clausola umanitaria indifferenziata.

Il Tribunale, tuttavia, riconnette a ciascun presupposto effetti giuridici e gradi di sindacato giurisdizionale differenti. Sotto questo profilo, la giurisprudenza successiva rafforza, paradossalmente, una delle premesse dell'interpretazione sistematica qui proposta: i «motivi umanitari» e gli «obblighi internazionali» non possono essere semplicemente assimilati e le rispettive implicazioni normative devono essere esaminate separatamente[60].

Quanto ai «motivi umanitari», la giurisprudenza restrittiva adotta un criterio di sindacato particolarmente deferente. L'azione umanitaria viene ricondotta a una sfera di solidarietà universale sostanzialmente *praeter ius*, nella quale lo Stato deve conservare un'ampia libertà nello scegliere se e come intervenire.

---

compiere, entro dieci giorni, gli adempimenti operativi necessari alla partenza dei ricorrenti: inserimento negli elenchi delle persone da evacuare, predisposizione e consegna dei visti e dei documenti di viaggio presso il valico di Kerem Abu Salem e organizzazione del trasferimento in Giordania in coordinamento con le autorità consolari italiane. In caso di perdurante inottemperanza, il provvedimento ha previsto l'intervento del Console italiano a Gerusalemme quale ausiliario del giudice ai sensi dell'articolo 68 c.p.c., entro un ulteriore termine di dieci giorni, e ha disposto il pagamento di euro 200 per ogni giorno di ritardo ai sensi dell'articolo 614-*bis* c.p.c. La decisione illustra la distinzione fra obbligo di garantire l'evacuazione e obblighi, specificati giudizialmente, di adottare le misure amministrative e operative rientranti nella competenza delle autorità. Cfr. A. Annoni, cit., p. 13 e nota 66.

59. Le ricostruzioni operative delle evacuazioni da Gaza descrivono un procedimento articolato in più fasi, comprendente identificazione e approvazione dei beneficiari, inserimento negli elenchi di partenza autorizzati, verifiche di sicurezza, organizzazione del transito e coordinamento fra autorità italiane e straniere. Il rilascio di un documento d'ingresso costituisce un elemento di tale procedimento, non una garanzia autonoma della partenza.

60. Tribunale di Roma, ordinanza 7 aprile 2026, R.G. n. 4820/2026 (Di Tullio); Tribunale di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione, sentenza 24 luglio 2026, R.G. n. 15976/2026 (Colla).

In questa ricostruzione, l'articolo 25 rende giuridicamente possibile l'azione umanitaria, ma non la trasforma ordinariamente in una pretesa individuale azionabile. Neppure la discrezionalità riconosciuta dal Tribunale è interamente sottratta al controllo. Anche in questo ambito, viene ribadito che l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo può restare sindacabile quando divenga manifestamente arbitrario, anche ove situazioni individuali equivalenti siano trattate diversamente senza adeguata giustificazione[61].

Il trattamento degli «obblighi internazionali» è più articolato e, ai fini del presente contributo, più significativo.

La giurisprudenza restrittiva distingue anzitutto fra obblighi internazionali che operano essenzialmente sul piano interstatale e obblighi specificamente rivolti a tutelare una posizione individuale corrispondente a quella del potenziale beneficiario del visto. Quando una norma internazionale istituisca effettivamente un obbligo volto a proteggere in modo specifico la persona interessata, il Tribunale ammette che l'accertamento circa il dovere di rilasciare il visto possa, in concreto, coincidere con la verifica dell'applicabilità di quell'obbligo internazionale al caso individuale. In tale ipotesi, secondo il Collegio, la valutazione «incide su una posizione soggettiva qualificabile come diritto ed è soggetta al pertinente pieno sindacato giurisdizionale»[62].

Questa precisazione è significativa. Anche nella ricostruzione restrittiva, la categoria degli «obblighi internazionali» non è trattata come puramente descrittiva: se ne distingue la portata in base al contenuto della fonte invocata[63]. La questione si sposta quindi dal carattere astrattamente «discrezionale» dell'articolo 25 a un'indagine più puntuale: quale obbligo internazionale viene invocato, chi protegge tale obbligo e se esso sia idoneo a conformare un rapporto giuridico fra lo Stato che esercita il potere previsto dall'articolo 25 e il singolo richiedente.

È nell'applicazione di tale criterio alla Convenzione sul genocidio – senza che le pronunce sviluppino un autonomo esame degli ulteriori obblighi convenzionali invocati da alcune difese[64] – che emerge il punto decisivo del contrasto. Richiamando la natura interstatale degli obblighi di prevenzione, repressione e cooperazione, il Tribunale esclude che la Convenzione attribuisca alle persone esposte al rischio un diritto direttamente azionabile all'ammissione nel territorio di uno Stato terzo.

La motivazione affronta espressamente anche il raccordo con il Codice dei visti, negando che l'art. 25, nella parte in cui richiama gli obblighi internazionali, possa configurarsi quale norma attuativa dell'art. V della Convenzione idonea a fondare un diritto individuale all'ingresso.

Tale conclusione risolve la questione dell'esistenza di un diritto al visto direttamente fondato sulla Convenzione, ma lascia aperta una distinta questione interpretativa: se l'obbligo internazionale di condotta preventiva, pur non istituendo autonomamente quella

61. Tribunale di Roma, ordinanza 7 aprile 2026, R.G. n. 4820/2026; Tribunale di Roma, sentenza 24 luglio 2026, R.G. n. 15976/2026.

62. Tribunale di Roma, sentenza 24 luglio 2026, R.G. n. 15976/2026.

63. La distinzione fra scelta politica e potere amministrativo giuridicamente conformato è emersa anche nel parallelo contenzioso italiano sulle esportazioni di armi verso Israele. Pur collocandosi in un diverso quadro legislativo e riguardando un rimedio distinto, tale contenzioso illustra l'importanza di individuare lo specifico potere attraverso il quale si sostiene che un obbligo internazionale acquisti rilevanza giuridica nell'ordinamento interno. Cfr. Corte di cassazione, Sezioni Unite, ordinanza 29 dicembre 2025, n. 34688, commentata da Lorenzo Marilotti, Giustizia Insieme, 25 marzo 2026.

64. Per la rilevanza di ulteriori obblighi convenzionali, da verificare secondo i rispettivi presupposti applicativi, v. *infra*, § 5.2, nota 76; cfr. altresì A. Annoni, cit., § 5.

posizione soggettiva, possa conformare l'esercizio del potere amministrativo già previsto dall'art. 25.

Occorre infatti distinguere tre livelli: (i) la titolarità dell'obbligo internazionale, per cui lo Stato è tenuto a rispettare l'obbligo di prevenzione; (ii) l'incidenza dell'obbligo sull'esercizio del potere, per cui l'obbligo può essere pertinente alla valutazione delle misure che lo Stato ha legalmente a disposizione; (iii) il diritto individuale a una misura determinata, per cui soltanto un'ulteriore verifica consente di stabilire se il richiedente possa esigere il rilascio del visto[65].

La questione rileva perché, nel richiamare Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro, la stessa giurisprudenza restrittiva si confronta necessariamente con la qualificazione, proposta dalla Corte Internazionale di Giustizia (CIG), dell'obbligo di prevenire il genocidio come obbligo di condotta disciplinato dallo standard della *due diligence*[66].

L'obbligo non impone allo Stato di garantire che il genocidio non si verifichi. La sua intensità dipende, piuttosto, dalla capacità dello Stato di influire effettivamente sulla situazione rilevante e dalla sua conoscenza, effettiva o ragionevolmente esigibile, di un rischio grave che venga commesso un genocidio[67]. Si delineerebbe addirittura un punto di convergenza fra le pronunce restrittive e l'argomentazione qui sviluppata[68].

Un ultimo profilo dell'orientamento restrittivo riguarda infine la ricerca di un previo esercizio di potere autoritativo dello Stato nei confronti del richiedente. Sul diverso versante degli obblighi internazionali, l'esame giudiziale si concentra prevalentemente sulla Convenzione sul genocidio e sui limiti della giurisdizione convenzionale. Entrambi i profili richiedono una verifica ulteriore: il primo rispetto al criterio di applicabilità del diritto dell'Unione, il secondo rispetto alla portata del rinvio, non circoscritto a una singola fonte internazionale, operato dall'art. 25.

---

65. Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, 9 dicembre 1948, in particolare articoli I, IV e V; CIG, Riserve alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, parere consultivo 28 maggio 1951; CIG, Applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro), sentenza 26 febbraio 2007; CIG, Applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (Croazia c. Serbia), sentenza 3 febbraio 2015; CIG, Applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (Gambia c. Myanmar), eccezioni preliminari, sentenza 22 luglio 2022; Tribunale di Roma, ordinanza 7 aprile 2026, R.G. n. 4820/2026; Tribunale di Roma, sentenza 24 luglio 2026, R.G. n. 15976/2026.

66. Su cui, ampiamente, *infra* §5.2. CIG, Applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro), sentenza 26 febbraio 2007, punti 430-431. La Corte ha qualificato l'obbligo di prevenzione come obbligo di condotta e non di risultato, che impone agli Stati di impiegare tutti i mezzi ragionevolmente a loro disposizione quando siano a conoscenza, o avrebbero normalmente dovuto essere a conoscenza, di un rischio grave di genocidio; la diligenza richiesta dipende, fra l'altro, dalla capacità dello Stato di influire effettivamente sui soggetti interessati.

67. CIG, Applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro), sentenza 26 febbraio 2007, punti 430-431.

68. Questioni comparabili relative all'azionabilità nell'ordinamento interno degli obblighi internazionali di prevenzione sono emerse nei contenziosi promossi dinanzi ai giudici nazionali di diversi Stati membri dell'UE contro i trasferimenti di armi a Israele. Tali procedimenti evidenziano ostacoli distinti in materia di legittimazione ad agire, sindacabilità giurisdizionale e rapporto fra obblighi internazionali e specifici poteri di diritto interno. Cfr. Gli studi comparati raccolti in C. Saba et al., Genocide Arms Liability: Genocide and (In)action, The Role of National Tribunals in the Implementation of International Obligations to Prevent Genocide, 2026, disponibili su https://blanquernafcri.com. L'analogia concerne la conformazione giuridica della condotta statale, non l'esistenza di un obbligo sostanziale o di un rimedio equivalenti.

Le decisioni restrittive sollevano, in definitiva, due profili: la qualificazione giuridica della decisione consolare e la portata degli obblighi internazionali invocati, entrambi esaminati separatamente nei paragrafi seguenti.

5. Dallo "stress test" alla norma di chiusura: la risposta del diritto dell'Unione

Il contenzioso su Gaza ha reso visibili i nodi giuridici attorno ai quali ruota la funzione di chiusura dell'art. 25 Codice dei visti. Le prime decisioni hanno valorizzato la possibilità di attivare, attraverso il visto, poteri concretamente disponibili allo Stato; l'orientamento restrittivo, distinguendo motivi umanitari e obblighi internazionali, ha ricondotto l'azionabilità della pretesa all'esistenza di un diritto individuale e di un rapporto "qualificato" con lo Stato. Da questa divergenza emerge una questione rimasta aperta: quale rilevanza giuridica assumano gli obblighi internazionali espressamente richiamati dall'art. 25 nell'esercizio di un potere disciplinato dall'ordinamento dell'Unione, la cui fonte, di portata generale, è obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile agli Stati membri.

Il contrasto romano richiede pertanto una verifica distinta dell'applicabilità del Codice dei visti alla domanda concreta (§ 5.1) e delle conseguenze giuridiche del rinvio agli obblighi internazionali (§ 5.2).

5.1. L'applicabilità del diritto dell'Unione oltre il territorio: da X e X a Gonrieh

Il primo profilo impone anzitutto di non confondere la giurisdizione extraterritoriale rilevante per l'art. 1 CEDU con il criterio dell'attuazione del diritto dell'Unione fissato dall'art. 51 della Carta[69].

La questione si traduce nell'interrogativo se l'applicazione del diritto dell'Unione a una decisione consolare richieda un previo collegamento del richiedente all'autorità statale oppure, una volta verificata la riconducibilità della domanda all'ambito materiale del Codice, discenda dall'esercizio del potere disciplinato dalla disposizione europea. La risposta è affermativa nella seconda ipotesi: quando la decisione consolare ricade nell'ambito materiale del Codice dei visti, lo Stato membro attua il diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 della Carta, indipendentemente dalla sussistenza di un rapporto di giurisdizione extraterritoriale ai sensi dell'art. 1 CEDU.

La distinzione è importante perché i due strumenti prevedono differenti criteri di collegamento.

L'articolo 1 CEDU subordina il godimento dei diritti convenzionali alla circostanza che l'individuo si trovi sotto la «giurisdizione» dello Stato contraente. L'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, invece, vincola gli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». Quest'ultima verifica è quindi funzionalmente collegata all'esistenza e all'ambito della norma dell'Unione attuata, anziché, in quanto tale, al controllo territoriale sulla persona interessata dalla sua applicazione. L'assenza di giurisdizione ai sensi della

69. La distinzione assume particolare rilievo nel contenzioso esaminato, nel quale alcune pronunce valorizzano il difetto di giurisdizione extraterritoriale ai sensi dell'art. 1 CEDU. V. anche Corte EDU, *M.N. e altri c. Belgio* [GC], ric. n. 3599/18, decisione 5 maggio 2020, punti 112-113; nonché causa C-617/10, Åkerberg Fransson, sentenza 26 febbraio 2013, punti 17-23 e Pfleger e.a. C 390/12Cfr. inoltre conclusioni dell'Avvocato generale P. Mengozzi, causa C-638/16 PPU, *X e X c. État belge*, presentate il 7 febbraio 2017, ECLI:EU:C:2017:93, punti 86-93; Tribunale ordinario di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza 16 marzo 2026, R.G. n. 52932/2025 (Albano), spec. pp. 4-6.

CEDU non può, pertanto, essere considerata automaticamente determinante dell'assenza di un rapporto giuridico disciplinato dal diritto dell'Unione[70].

La distinzione fra i due criteri di applicabilità non risolve, tuttavia, la questione preliminare dell'ambito materiale del Codice dei visti, che resta soggetta alla delimitazione operata dalla Corte in X e X.

È proprio questa delimitazione a meritare un riesame critico, nella parte in cui assume la futura permanenza come criterio decisivo per qualificare il titolo di ingresso richiesto. In *X e X*, la Corte ha escluso l'applicabilità del Codice valorizzando la finalità dichiarata dai richiedenti di presentare domanda di asilo dopo l'ingresso e di soggiornare nello Stato membro per oltre novanta giorni. Il passaggio controverso consiste nell'aver fatto discendere da tale prospettiva la qualificazione della domanda originaria come estranea al regime dei visti di breve durata.

Come osservato da Mengozzi, il visto richiesto per l'ingresso e il titolo sul quale potrà eventualmente fondarsi una permanenza successiva assolvono funzioni diverse e rispondono a discipline differenti. La prospettiva di un successivo soggiorno per motivi familiari o lavorativi, per protezione internazionale o in ragione del riconoscimento dello *status* di apolide non può, dunque, essere automaticamente sovrapposta all'oggetto della domanda di visto originaria. È questa assimilazione, quale criterio di delimitazione dell'ambito materiale del Codice, che l'interpretazione qui proposta sottopone a critica. Si condividono, inoltre, le osservazioni dell'Avvocato generale secondo cui, una volta accertata l'attuazione del diritto dell'Unione, subordinare l'applicazione della Carta a un ulteriore criterio territoriale finirebbe per sottrarre il regime comune dei visti ai vincoli derivanti dai diritti fondamentali (cfr. considerando 29 e art. 1, par. 4, del Codice).

Le istanze provenienti da Gaza rendono particolarmente evidente la necessità di distinguere la finalità protettiva dell'ingresso dalla durata dell'eventuale soggiorno successivo.

L'esposizione a un rischio grave e documentato per la vita e l'integrità fisica, l'impossibilità di accedere autonomamente a luoghi sicuri e l'incertezza sulle condizioni di un futuro ritorno non consentono di presumere che la richiesta di un visto temporaneo sia necessariamente diretta a ottenere un soggiorno di lunga durata. Né la possibile necessità di richiedere, dopo l'ingresso, un diverso titolo di soggiorno rende di per sé estranea al Codice la domanda originaria. La sua qualificazione deve essere ricavata dall'oggetto concretamente richiesto, senza trasformare le circostanze che giustificano l'accesso alla protezione in ragioni automatiche di esclusione dal regime europeo dei visti[71].

70. Più in generale, la dottrina sull'applicazione extraterritoriale dei Trattati sui diritti umani conferma l'importanza di distinguere la portata geografica di specifici obblighi convenzionali dalle condizioni giurisdizionali e istituzionali che ne regolano l'applicazione. Anche nell'ambito della CEDU, il rapporto fra giurisdizione extraterritoriale e operatività di singole disposizioni convenzionali ha richiesto un'analisi riferita alla specifica disposizione, anziché l'applicazione di un unico criterio territoriale astratto. Cfr. C. Wiesener, *Solving the "Life of the Nation" Conundrum: Extraterritorial Derogations in International Military Operation*s, in N. Weiß e A. Zimmermann (a cura di), Human Rights and International Humanitarian Law: Challenges Ahead, Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 76-94, spec. pp. 82-87. V. anche M. Milanović, *Extraterritorial Derogations from Human Rights Treaties in Armed Conflict*, in N. Bhuta (a cura di), *The Frontiers of Human Rights: Extraterritoriality and Its Challenges*, Oxford University Press, 2016, pp. 55-88, spec. pp. 61-68.

71. In quest'ottica, la specificità giuridica di Gaza non consisterebbe nella mera invocazione di obblighi internazionali, già presente nella controversia siriana, bensì anche nella natura degli obblighi concretamente prospettati, in particolare quello di prevenire il genocidio, e nella combinazione fra impossibilità di uscita, pluralità delle posizioni individuali e poteri amministrativi effettivamente disponibili. Emblematica della difficoltà di qualificare le diverse finalità

Una volta ricondotta la domanda all'ambito materiale del Codice, la particolare gravità della situazione non può essere relegata a una considerazione estranea al procedimento: la decisione si inserisce nella sequenza normativa già esaminata, che disciplina la ricevibilità eccezionale (art. 19), il conseguente rilascio del visto con validità territoriale limitata (art. 25) e il relativo rifiuto (art. 32), conservando una distinta possibilità di deroga anche nella fase di ammissione alla frontiera (art. 6, par. 5, lett. c) Codice Frontiere Schengen).

La successiva giurisprudenza della Corte sul ricongiungimento familiare rende tale distinzione sempre più evidente. In *Afrin*[72], relativa ai familiari di un rifugiato riconosciuto che si trovavano in Siria e non potevano raggiungere una sede diplomatica belga, la Corte ha dichiarato che i requisiti procedurali imposti dallo Stato membro non possono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. L'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2003/86, letto congiuntamente agli articoli 7 e 24 della Carta, richiedeva pertanto una sufficiente flessibilità procedurale per preservare l'effettività del regime di diritto dell'Unione. La collocazione geografica dei richiedenti fuori dell'Unione non sottraeva, per ciò solo, il procedimento nazionale all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

Il punto ha assunto particolare rilievo in *Gonrieh*[73]. La causa riguardava la moglie e i quattro figli minori di un ricercatore palestinese regolarmente soggiornante in Belgio. Le domande di ricongiungimento familiare erano state accolte ed erano stati concessi i visti, subordinatamente alla verifica dell'identità e dei documenti mediante comparizione personale; tuttavia, i beneficiari erano intrappolati a Gaza e non potevano raggiungere la competente sede diplomatico-consolare. Alla Corte veniva chiesto se l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2003/86 – secondo cui, una volta accolta la domanda di ricongiungimento, lo Stato membro deve autorizzare l'ingresso e agevolare in ogni modo l'ottenimento dei visti richiesti – imponesse al Belgio di assicurare o agevolare la loro partenza da Gaza.

Nelle sue conclusioni, l'Avvocato generale Norkus ha distinto in modo importante la perdurante attuazione di un regime di diritto dell'Unione dalle misure sostanziali che possono essere richieste al suo interno. A suo avviso, l'attuazione della direttiva 2003/86 non si esauriva necessariamente nel rilascio formale dei visti: nella misura in cui fossero ancora necessari ulteriori adempimenti amministrativi per la loro effettiva consegna, lo Stato membro continuava ad agire nell'ambito del diritto dell'Unione e, conseguentemente, dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Ciò non significava, però, che la direttiva potesse

d'ingresso è la sentenza del Tribunale ordinario di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione, 10 dicembre 2025, R.G. n. 36206/2025 (Marasca), che ha rigettato il ricorso relativo all'ingresso da Gaza del coniuge di una cittadina italiana, valorizzando, fra l'altro, la contraddizione fra la domanda di ricongiungimento familiare e una distinta richiesta di visto per studio, riferita a un soggiorno temporaneo di 55 notti, nonché richiamando l'interpretazione restrittiva di *X e X* rispetto al visto umanitario. In senso significativo, cfr. Commissione europea, Comunicazione C(2022) 6596 final, 9 settembre 2022, *Providing guidelines on general visa issuance in relation to Russian applicants*, punto 18, lett. iii), pp. 4-5, ove si precisa che, anche in presenza di dubbi sull'intenzione del richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri alla scadenza del visto, resta possibile il rilascio di un VLT ai sensi dell'art. 25, qualora lo Stato membro lo ritenga necessario per ragioni umanitarie.

72. Causa C-1/23 PPU, *X e altri c. État belge* (Afrin), Terza Sezione, 18 aprile 2023, ECLI:EU:C:2023:296. In tale pronuncia la Corte ha stabilito che l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2003/86, letto alla luce degli articoli 7 e 24 della Carta, osta a una procedura che imponga senza eccezioni la comparizione personale presso una sede diplomatico-consolare quando raggiungerla sia impossibile o eccessivamente difficile.

73. Gonrieh c. Belgio, causa C-819/25 PPU.

essere estesa sino a ricomprendere misure distinte di evacuazione o iniziative diplomatiche nei confronti di Stati terzi[74].

La sentenza della Corte del 26 marzo 2026 ha tracciato un confine corrispondente intorno agli obblighi imposti dall'articolo 13, paragrafo 1. Pur dovendo agevolare l'ottenimento dei visti richiesti e non potendo organizzare la procedura in modo da privare il ricongiungimento familiare della sua effettività, gli Stati membri non sono tenuti, ai sensi della direttiva, ad assicurare o agevolare il trasferimento dei beneficiari da un Paese terzo alla sede diplomatico-consolare presso cui i visti devono essere consegnati. *Gonrieh* stabilisce dunque un limite importante: l'effettività di un diritto conferito dal diritto dell'Unione non può ampliare l'ambito sostanziale dello strumento europeo che lo disciplina.

Ai fini della presente indagine, *Afrin* e *Gonrieh* assumono un rilievo metodologico preciso. L'esercizio di competenze disciplinate dal diritto dell'Unione può riguardare persone che si trovano ancora in un Paese terzo; gli obblighi concretamente esigibili devono essere comunque individuati nel contenuto e nei limiti dello strumento europeo applicabile. In *Gonrieh*, l'obbligo di agevolare l'ottenimento del visto previsto dalla direttiva 2003/86 non è stato esteso sino a comprendere il trasferimento dei beneficiari verso la sede diplomatico-consolare. Il regime del ricongiungimento familiare presenta presupposti sostanziali differenti da quelli dell'art. 25, sicché le conseguenze individuate dalla Corte non possono essere trasposte automaticamente al procedimento relativo al visto con validità territoriale limitata.

L'art. 25, nel quadro sistematico già ricostruito (*ut supra*, §2.2), richiede pertanto una verifica autonoma. Una volta accertato che la domanda ricade nell'ambito materiale del Codice, la decisione sul visto costituisce esercizio di un potere disciplinato dal diritto dell'Unione e soggiace ai vincoli applicabili ai sensi dell'art. 51 della Carta.

La presenza del richiedente al di fuori del territorio dello Stato membro non sostituisce tale accertamento, così come l'applicabilità della Carta non predetermina il rilascio del titolo né estende, di per sé, le competenze amministrative sino all'organizzazione dell'evacuazione. È proprio nell'esercizio di questo potere, già disciplinato dal diritto dell'Unione, che il rinvio espresso agli «obblighi internazionali» acquista rilevanza giuridica: il contenuto degli obblighi pertinenti può conformare la discrezionalità consolare e contribuire a determinare le misure concretamente esigibili dallo Stato.

5.2. Le conseguenze del rinvio agli obblighi internazionali: due diligence e conformazione del potere consolare

La seconda questione riguarda gli effetti che il richiamo agli «obblighi internazionali», contenuto nell'art. 25, può produrre sulla decisione consolare. Il tema richiede di distinguere il contenuto dell'obbligo internazionale pertinente dallo standard di condotta che ne regola l'adempimento.

74. Conclusioni dell'Avvocato generale Rimvydas Norkus, presentate il 5 marzo 2026, causa C-819/25 PPU, *Gonrieh*, punti 44-69. Le conclusioni rilevano in particolare perché distinguono la questione se una determinata condotta statale continui a rientrare nell'attuazione di un regime di diritto dell'Unione dalla distinta questione degli obblighi sostanziali imposti da tale regime. La Carta si applica nell'ambito del diritto dell'Unione, ma non può essa stessa estendere l'ambito materiale dello strumento europeo sottostante fino a creare compiti da esso non disciplinati.

Anzitutto, non si può prescindere dal precisare il significato e la portata della *due diligence*[75]. La categoria della diligenza dovuta, sempre più frequentemente impiegata nel contenzioso relativo agli obblighi internazionali di prevenzione, conserva un contenuto necessariamente dipendente dalla norma primaria e dalle circostanze nelle quali questa trova applicazione. Il suo impiego non si risolve in un generico richiamo alla diligenza dell'amministrazione, senza chiarire quali condotte siano giuridicamente richieste ed in base a quale fonte. La flessibilità di tale *standard* non dispensa, invece, dall'individuazione dell'obbligo pertinente, dei fattori che ne determinano l'intensità e delle misure ragionevolmente disponibili per lo Stato.

Il rinvio dell'art. 25 agli «obblighi internazionali» non riguarda soltanto obblighi di prevenzione: può comprendere, ricorrendone i presupposti applicativi, prescrizioni che incidono direttamente sulla trattazione di istanze individuali. Ne offre un esempio la Convenzione sui diritti del fanciullo, che richiede la «considerazione preminente dell'interesse del minore» (art. 3) e, per le domande di ricongiungimento familiare, una trattazione «positiva, umana e sollecita» (art. 10, par 1)[76]. Diversa, e più controversa, è la questione se un visto di accesso protetto possa concorrere all'adempimento dell'obbligo di prevenire il genocidio.

L'obbligo di prevenire il genocidio preesiste all'art. 25, che non lo istituisce né crea, per ciò solo, un diritto individuale al visto. Il rinvio espresso offre però un raccordo normativo fra quel dovere e l'esercizio del potere consolare: la *due diligence,* quando costituisce lo standard dell'obbligo pertinente, orienta la valutazione e può conformare la scelta delle misure, senza annullare automaticamente la discrezionalità[77].

---

75. La nozione è «di contenuto incerto». A. Riccardi e L. Di Gianfrancesco, *L'esternalizzazione della gestione delle migrazioni e le potenzialità della due diligence*, cit., p. 800, in cui si richiama la decisione della Commissione del diritto internazionale di includerne lo studio nel proprio programma di lavoro (Report of the International Law Commission on the work of its seventy-sixth session, UN Doc. A/80/10, par. 473).

76. Fra le fonti potenzialmente pertinenti possono richiamarsi, secondo i rispettivi presupposti applicativi, non solo la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, ma anche la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati, la Convenzione contro la tortura del 1984. In particolare, l'art. 3 della Convenzione contro la tortura sancisce il divieto di allontanamento verso uno Stato nel quale sussista un rischio di tortura. Più significativa, rispetto alla possibile conformazione del potere amministrativo, è la Convenzione sui diritti del fanciullo: l'art. 3, par. 1, prescrive la considerazione preminente dell'interesse superiore del minore, mentre l'art. 10, par. 1, impone che le domande di ingresso o uscita finalizzate al ricongiungimento familiare siano trattate in maniera positiva, umana e sollecita. Sul primo profilo, cfr. Comitato ONU sui diritti del fanciullo, *General Comment n. 14 (2013)*, CRC/C/GC/14, spec. § 6, che qualifica l'interesse superiore del minore anche come regola procedurale; cfr. altresì Comitato ONU per la protezione dei lavoratori migranti e Comitato ONU sui diritti del fanciullo, *Joint General Comment n. 3/22 (2017)*, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, § 32, sulla necessità di integrare tale principio nelle procedure amministrative, comprese le politiche e i servizi di protezione consolare. Quanto al ricongiungimento familiare, cfr. i medesimi Comitati, *Joint General Comment n. 4/23 (2017)*, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, spec. § 32. Tali disposizioni esemplificano obblighi internazionali rilevanti anche per la trattazione di istanze individuali, senza comportare necessariamente un diritto al loro accoglimento. Nel contenzioso romano qui esaminato, tali ulteriori disposizioni convenzionali non hanno, purtroppo, formato oggetto di uno specifico scrutinio giudiziale. La loro eventuale rilevanza rispetto alla decisione consolare avrebbe richiesto un autonomo accertamento dei rispettivi presupposti applicativi, anche sotto il profilo giurisdizionale.

77. Sulla *due diligence* quale standard di condotta che specifica il contenuto degli obblighi primari di prevenzione, senza costituire una fonte autonoma di obbligazioni, cfr. S. Forlati, *«Due Diligence»*, in C. Binder et al. (a cura di), Elgar Encyclopedia of Human Rights, Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 531-538, spec. pp. 531-533; S. Besson, Due Diligence in International Law, Brill Nijhoff, 2023, cap. II, sulla natura e sul contenuto dello standard. La flessibilità della *due diligence* attiene alla determinazione della condotta ragionevolmente esigibile in relazione alla norma primaria e alle circostanze concrete, senza implicare una discrezionalità illimitata nella scelta dei mezzi. Su questo aspetto, v. anche International Law Association, Study Group on Due Diligence in International Law, Second Report, 2016, spec. pp. 7-8 e p. 17.

La giurisprudenza internazionale ha qualificato l'obbligo di prevenzione come obbligo di condotta e non di risultato: la diligenza è commisurata alla conoscenza del rischio grave e ai mezzi ragionevolmente disponibili, tenendo conto della capacità dello Stato di influire sui potenziali autori e della sua particolare posizione giuridica rispetto alla situazione e alle persone esposte al rischio. L'obbligo di prevenzione non è, peraltro, territorialmente limitato dalla Convenzione, restando le condotte concretamente esigibili commisurate alla capacità giuridica e fattuale dello Stato di agire. La Corte ha inoltre riconosciuto che l'insufficienza dell'azione isolata non rende irrilevante il contributo di uno Stato, poiché gli sforzi combinati di più Stati potrebbero conseguire un risultato preventivo altrimenti irraggiungibile. La gravità e la prevedibilità del danno, insieme alla vulnerabilità delle persone interessate, incidono sull'intensità della condotta esigibile[78].

La possibile rilevanza preventiva di un visto richiede, tuttavia, una verifica ulteriore rispetto alla mera finalità umanitaria dell'ingresso. Se l'obbligo di prevenire il genocidio riguarda anzitutto la capacità dello Stato di influire sui potenziali autori, una misura di accesso protetto può concorrere alla prevenzione nella misura in cui consenta, attraverso un trasferimento concretamente praticabile, di sottrarre persone determinate al rischio di subire atti vietati dall'art. II della Convenzione. La valutazione deve tenere conto anche della idoneità dell'intervento, della sua volontarietà, del diritto delle persone a rimanere nel proprio territorio e a farvi ritorno, nonché della disponibilità di misure alternative.

Nel caso di Gaza, la conoscenza del rischio è ampiamente documentata e le esigenze di protezione riguardano persone identificabili, per la maggior parte minori e spesso nuclei familiari con legami già esistenti con l'Italia.

78. Sul carattere contestuale della *due diligence*, cfr. CIG, Applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro), sentenza 26 febbraio 2007, punti 430-431: «l'obbligo di prevenire il genocidio è un obbligo di condotta che impone il ricorso a tutti i mezzi ragionevolmente a disposizione dello Stato, valutato in concreto alla luce della sua capacità di influire sulla situazione rilevante e della conoscenza di un rischio grave». In argomento, anche A. Annoni, cit., note 92-94. Sul carattere non territorialmente limitato dell'obbligo di prevenzione, cfr. altresì CIG, Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro, sentenza 26 febbraio 2007, punto 183; già CIG, eccezioni preliminari, 11 luglio 1996, punto 31. Sulla natura necessariamente prospettica dell'obbligo di prevenzione, precisata dalla Corte con riferimento all'irretroattività degli obblighi convenzionali cfr. Croazia c. Serbia, sentenza 3 febbraio 2015, cit., punto 95. Letta congiuntamente alla sentenza *Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro*, essa permette di distinguere il momento in cui, per la conoscenza di un serio rischio, sorge il dovere di attivarsi dalla successiva valutazione dell'adempimento dell'obbligo di condotta. Sulla struttura degli obblighi di *due diligence*, sui presupposti della conoscenza del rischio e della capacità di influenzarne la fonte, nonché sulla progressiva specificazione delle misure ragionevolmente esigibili, cfr. A. Riccardi e L. Di Gianfrancesco, *L'esternalizzazione della gestione delle migrazioni e le potenzialità della due diligence*, cit., pp. 800-802, pp. 807-811, spec. pp. 810-811. La ricostruzione delle AA. riguarda la cooperazione con soggetti terzi nell'esternalizzazione delle politiche migratorie; il suo utilizzo nel presente contributo concerne il metodo di individuazione delle misure preventive, non implica un'assimilazione fra quel contesto e il procedimento di rilascio del visto. Sull'intensità variabile della *due diligence* in altri settori del diritto internazionale, cfr. Tribunale internazionale del diritto del mare, Camera per le controversie relative ai fondi marini, Responsibilities and Obligations of States with respect to Activities in the Area, parere consultivo 1° febbraio 2011, punto 117; Tribunale internazionale del diritto del mare, Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, parere consultivo 21 maggio 2024, punti 235, 239 e 241; e CIG, Obligations of States in respect of Climate Change, parere consultivo 23 luglio 2025, punti 135-138. Tali pronunce illustrano come la diligenza richiesta possa divenire più rigorosa in rapporto alla gravità e prevedibilità del danno, mentre il suo contenuto preciso continua a dipendere dall'obbligo applicabile e dalle circostanze proprie dello Stato. Rilevante qui è l'analogia che attiene al metodo di valutazione della condotta preventiva, non alla trasposizione nei procedimenti sui visti degli obblighi sostanziali derivanti dai Trattati ambientali.

La persistente insufficienza dell'assistenza rispetto ai bisogni essenziali e il carattere selettivo delle evacuazioni sollevano il problema dell'effettività delle misure disponibili[79].

L'art. II, lett. c), della Convenzione include, ricorrendone tutti gli elementi, l'imposizione deliberata di condizioni di vita dirette alla distruzione fisica del gruppo. Nell'ordinanza del 28 marzo 2024, la CIG ha disposto nei confronti di Israele misure relative all'accesso agli aiuti e ai servizi essenziali (§ 45), precisando al contempo di non poter imporre misure cautelari a Stati terzi estranei al procedimento (§ 44). Tale limite processuale resta distinto dagli obblighi autonomamente gravanti sugli Stati parti della Convenzione, il cui contenuto deve essere accertato secondo i rispettivi presupposti applicativi.

Se parte della dottrina internazionalistica ha ricavato dall'obbligo di prevenire il genocidio un autonomo dovere di rilascio del visto; altre ricostruzioni ne hanno valorizzato il raccordo con l'art. 10, terzo comma, Cost. La prospettiva qui proposta muove invece dal diritto dell'Unione: l'art. 25 già disciplina un potere consolare che gli obblighi internazionali possono conformare, sino a renderne il rilascio doveroso. È su questo fondamento che assume rilievo anche la cooperazione: il VLT conserva natura individuale, ma la sua effettiva utilizzazione, in contesti come Gaza, può (deve) richiedere il coordinamento fra autorità nazionali, altri Stati membri e organismi internazionali. Le possibilità di un'azione coordinata devono pertanto essere considerate, nei limiti delle competenze e degli strumenti disponibili, nella valutazione delle misure ragionevolmente esigibili dallo Stato.

Questa verifica incide anche sul contenuto della discrezionalità amministrativa. La *due diligence* non si esaurisce nella correttezza formale dell'istruttoria: attraverso il criterio di ragionevolezza, concorre a precisare, alla luce delle circostanze concrete e nei limiti dell'obbligo primario, tanto i doveri procedurali quanto le misure sostanziali esigibili[80].

Tradotta nella decisione consolare, tale impostazione richiede di accertare non soltanto che l'amministrazione abbia preso atto del rischio, ma quali informazioni abbia acquisito, quali alternative di protezione e cooperazione abbia concretamente considerato e per quali ragioni le abbia giudicate praticabili o insufficienti[81]. Nel contenzioso romano favorevole, il Tribunale ha richiesto «ogni azione amministrativa e diplomatica possibile e utile» (Trib. Roma, ordinanza 17 ottobre 2025, R.G. n. 36723/2025, p. 5). Il richiamo va letto come indicazione della condotta ritenuta esigibile in quella controversia, non come riconoscimento di un obbligo generale di evacuazione.

79. *Ut supra*, § 4, note 46, 47 e 50.

80. «The international concept of due diligence cannot be boiled down simply to respect for procedural obligations», S. Forlati, *«Due Diligence»*, cit., p. 536; Id., *L'objet des différentes obligations primaires de diligence*, in *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, 2018, spec. pp. 57-62. Sulla dimensione procedurale della *due diligence* nella condotta statale in materia migratoria, v. anche A. Ollino, *The Proceduralisation of Due Diligence Obligations*, 2022, spec. pp. 232-235 e pp. 255-257; nonché A. Riccardi e L. Di Gianfrancesco, *L'esternalizzazione della gestione delle migrazioni e le potenzialità della due diligence*, cit., spec. pp. 810-813, in cui le AA. ricostruiscono il processo attraverso il quale il canone di ragionevolezza consente di tradurre obblighi generali di condotta in misure più determinate, fino alla predisposizione di specifiche garanzie preventive. Come viene precisato, tale processo «non è che il riflesso dell'applicazione del canone della ragionevolezza in specifici contesti» (p. 811). Nell'ambito dell'esternalizzazione, ne individuano le principali espressioni nella valutazione preventiva dei rischi, nel monitoraggio e nei meccanismi rimediali.

81. Una concezione comparabile della valutazione sostanziale del rischio emerge nel quadro giuridico delle esportazioni di armamenti, nel cui ambito si colloca il contenzioso nazionale richiamato *supra*, nota 68. Cfr. W.T. Worster, *Assurances on the Use of Exported Arms in the Gaza Conflict*, Israel Law Review, 58, nn. 2-3, 2025, pp. 306-342, in cui l'A. esamina il rilievo delle assicurazioni relative all'impiego delle armi esportate a Gaza, evidenziando come la valutazione del danno prevedibile richieda un esame sostanziale delle informazioni disponibili e dell'affidabilità delle misure destinate ad attenuare il rischio, senza potersi fondare esclusivamente su garanzie formali.

Il rinvio agli obblighi internazionali opera, dunque, nell'ambito di poteri già disciplinati dal diritto dell'Unione, senza che la *due diligence* attribuisca nuove competenze consolari. Le eventuali iniziative di cooperazione devono essere valutate alla luce delle competenze esistenti e delle possibilità concretamente accessibili, senza ricavare dal solo art. 25 un obbligo generale di consultazione preventiva[82].

Il sindacato giurisdizionale può pertanto investire non soltanto la completezza dell'istruttoria e la coerenza della motivazione, ma anche la conformità della decisione alle conseguenze giuridiche degli obblighi concretamente applicabili. Nelle circostanze di Gaza, il rischio grave e documentato di trattamenti vietati dall'art. 4 della Carta, la rilevanza dell'obbligo internazionale di prevenire il genocidio e l'indisponibilità di percorsi alternativi di protezione impongono una valutazione particolarmente rigorosa della necessità del rilascio. Il diniego non può fondarsi sulla generica discrezionalità dell'amministrazione, sull'assenza di un previo collegamento giurisdizionale con lo Stato o sulla sola prospettiva di una permanenza successiva all'ingresso. Occorre invece accertare se sussistano ragioni giuridiche e fattuali specifiche che escludano la necessità della misura richiesta, tenendo conto anche dell'effettiva accessibilità di soluzioni alternative.

Qualora dall'accertamento individuale emerga che il rilascio del VLT costituisce una misura giuridicamente disponibile, concretamente idonea e necessaria per adempiere agli obblighi pertinenti, la discrezionalità riconosciuta dall'art. 25 non può giustificarne il rifiuto**.** In tale ipotesi, la necessità della deroga, valutata alla luce del diritto dell'Unione e degli obblighi internazionali applicabili, conforma il potere consolare sino a rendere il rilascio del visto una condotta giuridicamente dovuta.

6. Considerazioni conclusive

L'indagine ha mostrato come l'art. 25 del Codice dei visti possa essere ricostruito, nell'ordinamento vigente dell'Unione, quale norma di chiusura dell'accesso legale alla protezione: non una clausola generale di ammissione umanitaria, ma il fondamento di un potere consolare, esercitato su domande individuali, giuridicamente disciplinato, ed il cui esercizio può essere conformato dagli obblighi internazionali espressamente richiamati. Tale funzione assume particolare rilievo quando l'accesso territoriale alla protezione è precluso e i programmi collettivi non siano concretamente disponibili, senza che queste circostanze costituiscano ulteriori requisiti applicativi.

Questa ricostruzione sottopone a critica la delimitazione materiale adottata nella causa *X e X*, nella parte in cui assume la prospettiva della permanenza successiva come criterio decisivo per qualificare la domanda originaria. La durata del visto richiesto non coincide necessariamente con quella di un successivo soggiorno fondato su un titolo diverso, come conferma anche la disciplina europea della responsabilità per le domande di protezione internazionale.

Il contenzioso su Gaza ha reso particolarmente evidente la necessità di qualificare la domanda alla luce del suo oggetto concreto, senza dedurre dalla finalità protettiva dell'ingresso la necessaria durata del soggiorno successivo. Quando la domanda ricada

82. La cooperazione fra autorità va però riferita ai meccanismi concretamente previsti: l'art. 25, par. 2, contempla il consenso degli Stati interessati per estendere la validità territoriale, mentre il par. 4 dispone la comunicazione alle altre autorità centrali dopo il rilascio del VLT. Da tali previsioni non deriva, isolatamente, un obbligo generalizzato di consultazione preventiva.

nell'ambito materiale del Codice, l'esercizio del potere consolare resta disciplinato dal diritto dell'Unione e dai vincoli che ne derivano.

L'applicabilità della Carta ai sensi dell'art. 51 resta distinta dalla giurisdizione extraterritoriale richiesta dall'art. 1 CEDU. Il contrasto emerso nella giurisprudenza romana conferma che la questione riguarda non soltanto l'ampiezza della discrezionalità consolare, ma anche la portata giuridica del rinvio agli obblighi internazionali nella decisione sul visto.

L'art. 25 non attribuisce un diritto generalizzato al visto umanitario, ma neppure lascia sempre allo Stato la libertà di negarlo. Quando il Codice trova applicazione, tale potere deve essere esercitato nel rispetto della Carta, segnatamente dell'art. 4, e degli obblighi internazionali pertinenti espressamente richiamati dalla disposizione. Qualora, in presenza dei presupposti della deroga, l'accertamento individuale dimostri che il rilascio costituisce una misura necessaria per adempiere agli obblighi internazionali concretamente applicabili, il potere discrezionale si conforma sino a diventare un dovere giuridicamente esigibile.

Il rinvio espresso agli «obblighi internazionali» costituisce, in questa prospettiva, il punto di raccordo fra obblighi preesistenti e decisione amministrativa individuale, la cui rilevanza deve essere accertata in relazione alla fonte e alle circostanze concrete. La rilevanza di un obbligo internazionale di prevenzione non dipende, infatti, dalla qualificazione giuridica attribuita al rischio dal singolo richiedente. La conoscenza delle circostanze che possono attivare tale obbligo e la verifica delle misure ragionevolmente esigibili attengono alla responsabilità dello Stato, secondo i presupposti della norma primaria pertinente. In quest'ottica, l'obbligo di prevenire il genocidio ne rappresenta il banco di prova più impegnativo: la questione è se il rilascio di un visto, quale misura individuale di accesso, possa concorrere alla prevenzione di atti dall'art. II della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, consentendo di sottrarre persone determinate all'esposizione al rischio.

In quest'ordine di ragionamento, la *due diligence*, quale standard dell'obbligo primario, consente di specificare la condotta esigibile dallo Stato in relazione al rischio conosciuto, alla sua gravità e ai mezzi ragionevolmente disponibili, valutando anche il possibile contributo delle iniziative individuali nell'ambito degli sforzi coordinati di più Stati. La specificazione di tale *standard* non rafforza soltanto gli obblighi istruttori, ma può incidere sul contenuto sostanziale della decisione, restringendo le alternative giuridicamente consentite.

La disponibilità di un visto non garantisce, da sola, l'uscita da Gaza. Ma l'impossibilità di assicurare autonomamente il trasferimento non esclude, tuttavia, che il rilascio del titolo possa costituire una misura giuridicamente dovuta, distinta dalle ulteriori iniziative amministrative e diplomatiche necessarie a renderne effettiva l'utilizzazione.

È questa la sfida che il caso Gaza pone al diritto europeo. Un ordinamento giuridico non può fare dell'accesso territoriale la soglia della protezione e poi considerare l'impossibilità di raggiungere quella soglia come conclusione dell'indagine giuridica. Dinanzi a violazioni dei diritti umani di dimensione estrema, la distanza fra la forza dei fatti e la forza del diritto rende ancora più necessaria un'ermeneutica capace di restituire alle norme vigenti tutta la loro portata prescrittiva, riconoscendone con rigore i limiti e traendone fino in fondo le conseguenze. Il diritto non perde la propria forza perché non può, da solo, arrestare la violenza; la perde quando si rinuncia a esigere ciò che, anche in quelle circostanze, esso continua a prescrivere.