Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 2/2026

IL VISTO UMANITARIO COME STRUMENTO DI ATTUAZIONE DELL'OBBLIGO INTERNAZIONALE DI PREVENIRE IL GENOCIDIO: IL CASO DEI PALESTINESI DI GAZA

di Alessandra Annoni

Abstract: *La chiusura quasi totale della Striscia di Gaza ha posto con urgenza il problema dei canali legali di accesso alla protezione per persone esposte a un rischio estremo. Muovendo dalle richieste presentate al Consolato italiano di Gerusalemme da cittadini palestinesi residenti a Gaza, il contributo esamina se, e in che misura, l'obbligo internazionale di prevenire il genocidio possa incidere sulla discrezionalità dell'Amministrazione nel rilascio di visti a validità territoriale limitata* ex *art. 25, par. 1, lett. a), del codice dei visti. Dopo aver ricostruito l'approccio della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti umani, entrambe restie a riconoscere un obbligo sovranazionale di rilascio di visti finalizzati all'accesso alla procedura di asilo, l'articolo analizza la prassi italiana e il contrasto giurisprudenziale emerso in seno al Tribunale di Roma. La tesi sostenuta è che l'art. 10, co. 3, Cost. non garantisca un diritto generalizzato all'ingresso, ma che la sua applicazione debba tenere conto degli obblighi internazionali dello Stato. In presenza di un rischio concreto di genocidio e di una relazione qualificata tra il richiedente e l'Italia, l'obbligo di prevenzione può orientare e, nei casi estremi, comprimere la discrezionalità amministrativa nell'esame delle domande di visto umanitario.*

Abstract: *The closure of Gaza's borders and the resulting impossibility for most residents to leave the Strip has made the question of legal pathways to protection for persons exposed to an extreme risk of harm particularly urgent. Taking as its starting point the applications submitted to the Italian Consulate in Jerusalem by Palestinian citizens residing in Gaza, this article examines whether, and to what extent, the international obligation to prevent genocide may affect administrative discretion in the issuance of visas with limited territorial validity under Article 25(1)(a) of the Visa Code. After reconstructing the approaches of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights, both reluctant to recognise a supranational obligation to issue visas aimed at enabling access to asylum procedures, the article analyses Italian practice and the conflicting case law that has emerged within the Tribunal of Rome. It argues that Article 10(3) of the Italian Constitution does not guarantee a general right of entry, but must be applied taking into consideration the State's international obligations. Where there is a serious risk of genocide and a qualified relationship between the applicant and Italy, the duty of prevention may guide and, in extreme cases, constrain administrative discretion in the assessment of humanitarian visa applications.*

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

IL VISTO UMANITARIO COME STRUMENTO DI ATTUAZIONE DELL'OBBLIGO INTERNAZIONALE DI PREVENIRE IL GENOCIDIO: IL CASO DEI PALESTINESI DI GAZA

di Alessandra Annoni*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il visto umanitario come canale d'accesso alla protezione internazionale: il punto di vista della Corte di giustizia. – 3. … e quello della Corte europea dei diritti umani. – 4. La concessione di visti umanitari ai richiedenti asilo nella prassi italiana. – 5. Il caso di Gaza: il contrasto giurisprudenziale in seno al Tribunale di Roma. – 6. Verso un'applicazione "internazionalmente orientata" dell'art. 10, 3° comma, Cost.? – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

A partire dal 7 ottobre 2023, la condizione della popolazione civile palestinese nella Striscia di Gaza ha assunto una dimensione di eccezionale gravità. In risposta agli attacchi compiuti da Hamas in territorio israeliano, Israele ha lanciato un'operazione militare senza precedenti; per oltre due anni, la Striscia è stata oggetto di pesanti bombardamenti aerei e operazioni di terra, che non hanno risparmiato i civili e le infrastrutture civili. Secondo i dati forniti dal Ministero della salute di Gaza, le vittime sono ad oggi quasi 73.000, 881 delle quali registrate dopo l'entrata in vigore del cessate il fuoco, il 10 ottobre 2025[1]. Il 92% degli edifici industriali e commerciali è stato distrutto o danneggiato, così come il 76% del patrimonio culturale e l'87% delle infrastrutture stradali. Su una popolazione di 2,1 milioni di persone, 850.000 non hanno accesso ad un riparo adeguato, perché le loro case sono state distrutte o danneggiate o perché non possono fare ritorno nel proprio luogo di residenza dopo essere state costrette a sfollare[2].

L'effetto combinato della violenza militare e delle pesanti restrizioni imposte da Israele all'ingresso degli aiuti umanitari ha generato una situazione di profonda insicurezza alimentare[3], che il 22 agosto 2025 ha portato la *Integrated Food Security Phase Classification* (IPC) *Global Initiative*[4] a dichiarare ufficialmente la carestia nel governatorato di Gaza e a sancire l'ingresso dei governatorati di Deir al-Balah e Khan Younis in fase 4 (emergenza)[5]. Dall'inizio delle ostilità e sino al 1° ottobre 2025, le autorità sanitarie di Gaza hanno documentato la morte per inedia di 455 persone, di cui 151 minori. Nel solo mese di luglio

* Professoressa ordinaria di Diritto internazionale nell'Università di Ferrara (e-mail: alessandra.annoni@unife.it).

1. V. Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA), *Humanitarian Situation Report | 25 May 2026*, https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-report-25-may-2026.

2. OCHA, *Reported impact snapshot | Gaza Strip (13 maggio 2026)*, 15 maggio 2026, www.ochaopt.org.

3. Sulla questione v. A. Annoni, *La carestia nella Striscia di Gaza e il diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1.2026, p. 5 ss.

4. Sui sistemi di allerta precoce sulla carestia v. D. Maxwell, *Humanitarian Challenges and Implications for Famine Early Warning Systems*, in *Accountability for Mass Starvation: Testing the Limits of the Law*, a cura di B. Conley, A. de Waal, C. Murdoch e W. Jordash, Oxford, Oxford University Press, 2022, p. 297 ss.

5. IPC Famine Review Committee, *Gaza Strip, August 2025: Conclusions and Recommendations*, 22 agosto 2025, www.ipcinfo.org. L'impossibilità di reperire dati certi sulla situazione nel governatorato del Nord ha impedito la classificazione di quell'area, sebbene il consorzio abbia riconosciuto che le condizioni nella regione erano simili a quelle del governatorato di Gaza, se non addirittura peggiori.

2025 le Nazioni Unite hanno registrato poco meno di 13.000 nuovi casi di bambini in trattamento per malnutrizione acuta, il 22% dei quali affetti da malnutrizione acuta grave[6].

Sebbene le condizioni di sicurezza alimentare siano migliorate dopo il cessate il fuoco, la situazione resta critica. Fra il 16 ottobre e il 30 novembre 2025, circa il 77% della popolazione analizzata ha affrontato livelli di insicurezza alimentare acuta (fase 3), oltre mezzo milione di persone versavano in situazione di emergenza (fase 4) e oltre 100.000 in situazione catastrofica (fase 5)[7]. Il sistema sanitario della Striscia non riesce a far fronte alle esigenze della popolazione locale. A pesare sono, da un lato, i danni causati dalle operazioni militari, che hanno colpito massicciamente anche le strutture ospedaliere ed il personale sanitario[8] e, dall'altro, le restrizioni all'accesso delle forniture mediche, al carburante e ad altri beni essenziali, che ancora oggi entrano nella Striscia in misura del tutto insufficiente[9]. Le condizioni igieniche precarie, favorite anche dalla mancata rimozione delle macerie, stanno favorendo la diffusione di parassiti e roditori negli accampamenti che ospitano gli sfollati, con conseguente proliferazione di infezioni cutanee e altre malattie[10].

È in questo scenario che oltre 1.600 palestinesi provenienti da Gaza sono giunti in Italia[11]. Un primo canale di ingresso è stato quello delle evacuazioni sanitarie, organizzate e gestite direttamente dalle autorità italiane in collaborazione con l'Organizzazione mondiale della sanità e in coordinamento con le autorità israeliane. Ne hanno potuto beneficiare soprattutto minori gravemente feriti, amputati o affetti da patologie congenite, trasferiti in Italia insieme ad un accompagnatore adulto ed eventuali fratelli e sorelle minorenni, e poi accolti presso strutture ospedaliere italiane. Altri cittadini palestinesi sono arrivati attraverso i ricongiungimenti familiari, in qualche caso raggiungendo parenti trasportati in Italia proprio a seguito di un'evacuazione sanitaria. Un ulteriore canale è quello dei cosiddetti "corridoi universitari", che interessano studenti e ricercatori palestinesi beneficiari di borse di studio presso Università italiane. Alle iniziative adottate autonomamente da alcune Università si è affiancato il progetto IUPALS – Italian Universities for Palestinian Students, promosso dalla CRUI in collaborazione con il Ministero degli esteri e il Ministero dell'università e della ricerca[12].

---

6. OCHA, *Humanitarian Situation Update #327 | Gaza Strip*, 1° ottobre 2025, www.ochaopt.org; *Humanitarian Situation Update #313 | Gaza Strip*, 13 agosto 2025, www.ochaopt.org.

7. IPC Global Initiative, *Gaza Strip: Acute Food Insecurity Situation for 16 October - 30 November 2025 and Projection for 1 December 2025 - 15 April 2026*, https://www.ipcinfo.org.

8. A. Annoni, *La protezione del sistema sanitario nel conflitto armato a Gaza*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 3.2023, p. 99 ss.; N. Perugini, N. Gordon, *Medical Lawfare: The Nakba and Israel's Attacks on Palestinian Healthcare*, in *Journal of Palestine Studies*, n. 1.2024, p. 68 ss.; M. Katoub, *From Syria to Gaza: the Dangerous Normalisation of Attacks on Healthcare*, in *Global Responsibility to Protect*, n. 2-3.2025, p. 241 ss.

9. WHO, UNRWA, *Gaza: Life-saving medicines blocked as killing continues, disease gains ground*, 22 maggio 2026, https://www.unognewsroom.org/story/en/3131/gaza-health-update-who-unrwa#:~:text=The%20WHO%20representative%20painted%20a,be%20considered%20%E2%80%9Cfully%20functional%E2%80%9D.

10. OCHA, *Humanitarian Situation Report | 25 May 2026*, cit.

11. V. Risposta scritta pubblicata martedì 26 maggio 2026 nell'allegato B della seduta n. 665, alla interrogazione parlamentare n. 4-07045 presentata da Dori Devis, https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=4-07045&ramo=C&leg=19.

12. I beneficiari di queste borse di studio hanno spesso incontrato difficoltà significative nello svolgimento delle procedure necessarie per ottenere un visto d'ingresso in Italia. La questione, che non può essere affrontata in questa sede, è stata oggetto di contenzioso davanti al Tar Lazio (v., ad esempio, ord. 3 aprile 2025, n. 1993; ord. 5 giugno 2025, n. 31110; ord. 5 giugno 2025, n. 5482; sent. 24 giugno 2025, n. 12503, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2025/asilo-7/gaza/1917-tar-lazio-sent-125032025-visti-studio-gaza/file).

Altri cittadini palestinesi residenti a Gaza hanno fatto richiesta di un visto a validità territoriale limitata *ex* art. 25, par. 1, lett. *a*), del codice dei visti[13], che consentisse loro di raggiungere in autonomia l'Italia. La norma in questione permette agli Stati membri di rilasciare eccezionalmente un visto in deroga alle ordinarie condizioni di ingresso nello spazio Schengen «per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali», limitando gli effetti del visto al proprio territorio. Il diniego (o più spesso l'inerzia) dell'Amministrazione ha indotto alcuni dei richiedenti a rivolgersi alla magistratura, generando una nutrita giurisprudenza che presenta nuovi e interessanti spunti di riflessione sulla natura del visto umanitario e sulla possibilità di utilizzare questo strumento come canale di accesso al territorio dello Stato ove si intende chiedere la protezione internazionale. La vicenda offre, in particolare, l'opportunità di tornare a interrogarsi sui limiti alla sindacabilità delle decisioni che la Pubblica amministrazione assume in relazione alla concessione di questa tipologia di visti, valutando, in particolare, se – e in che misura – gli obblighi internazionali possano costituire un limite alla discrezionalità dello Stato in questo settore.

2. Il visto umanitario come canale d'accesso alla protezione internazionale: il punto di vista della Corte di giustizia

Nella sentenza *X e X c. État belge*, resa a seguito di un rinvio pregiudiziale presentato dal *Conseil du Contentieux des Étrangers* belga, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha escluso che il diritto dell'Unione vincoli gli Stati membri a valutare positivamente le domande di visto presentate sulla base dell'art. 25, par. 1, lett. *a*), del codice dei visti presso le proprie Ambasciate all'estero, allo scopo di permettere a cittadini di Stati terzi esposti a un grave rischio di persecuzione di fare ingresso in modo regolare nello Stato membro ove essi intendono chiedere protezione internazionale. Essendo finalizzate a creare le condizioni per consentire ai richiedenti di soggiornare nello Stato membro richiesto per più di 90 giorni, simili domande esulano, secondo la Corte, dall'ambito di applicazione del codice dei visti e – fintantoché l'Unione non avrà adottato un atto volto ad istituire un visto umanitario europeo[14] – rimangono soggette alle sole norme nazionali dello Stato membro interessato[15].

La decisione ha disatteso le conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi [16] ed ha suscitato aspre critiche in dottrina[17]. Essa però appare a chi scrive corretta nella parte in cui

13. Reg. 810/2009/CE del 13.7.2009, che istituisce un codice comunitario dei visti.

14. Sui tentativi di introdurre una disciplina comune al riguardo v. 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*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1.2019, p. 1 ss., p. 16 ss. Cfr. inoltre 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. Corte giust. (grande sezione), sent. 7.3.2017, *X e X c. État belge*, causa C-638/16 PPU.

16. Conclusioni dell'Avvocato generale, M.P. Mengozzi, 7.2.2017, *X e X c. État belge,* causa C-638/16 PPU.

17. V. fra i molti: F. Calzavara, *La sentenza della Corte di giustizia in tema di visti umanitari: quando la stretta interpretazione rischia di svilire la dignità umana*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, p. 546 ss.; G. Cellamare, *Sul rilascio dei visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3.2017, p. 527 ss.; A. Del Guercio, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European Papers*, n. 1.2017, p. 271 ss.; S. Morgades-Gil, *Humanitarian Visas and EU Law: Do States Have Limits to Their Discretionary Power to Issue Humanitarian Visas?*, in *European Papers*, n. 2.2017, p. 1005 ss.; G. Raimondo, *Visti umanitari: il caso X e X contro Belgio, C-638/16 PPU*, in *SidiBlog*, www.sidiblog.org, 1.5.2017; L. Leboeuf, *La Cour de justice face aux dimensions externes de la politique commune de l'asile et de l'immigration. Un défault de constitutionnalisation?*, in *Revue*

esclude che il diritto dell'Unione europea obblighi uno Stato membro a concedere un visto ai sensi dell'art. 25 del codice dei visti ove vi sia motivo di ritenere che il rifiuto esporrebbe il richiedente a subire trattamenti proibiti dagli articoli 4 e 18 della Carta dei diritti fondamentali, privandolo di una via legale per esercitare il diritto di domandare protezione internazionale in tale Stato membro. Nell'economia delle norme eurounitarie, invero, la concessione del visto umanitario rappresenta un'eccezione all'applicazione delle regole comuni in materia di visti di breve durata; essa consente allo Stato membro di garantire ad un cittadino di Stato terzo che non soddisfi le condizioni richieste dalle norme UE per il rilascio di un visto uniforme Schengen la possibilità di accedere al proprio territorio (ed a questo soltanto[18]) sulla base di una valutazione discrezionale rispetto alla quale le norme europee – incluse quelle a tutela dei diritti fondamentali – non hanno alcuna incidenza. Vano si rivelerebbe, in quest'ottica, il tentativo di rinvenire nella prassi delle istituzioni comunitarie o nella giurisprudenza della Corte di giustizia una nozione autonoma dei "motivi umanitari" evocati dall'art. 25, così come un'indicazione puntuale dei parametri in base ai quali valutare gli "interessi nazionali" che lo Stato può invocare, ai sensi della stessa disposizione, per giustificare il rilascio del visto a validità territoriale limitata. L'art. 25, in sostanza, individua una "riserva di campo" a favore del legislatore nazionale, il quale resta libero di definire le ragioni tanto pubblicistiche che di protezione degli interessi individuali in presenza delle quali si rende opportuno il rilascio del visto a validità territoriale limitata. L'esercizio di un tale potere discrezionale non può essere soggetto al sindacato da parte della Corte di giustizia, a meno che non interferisca con l'applicazione corretta delle regole comuni[19].

Nella sent. *X e X c. Belgio*, la Corte di giustizia sembra in effetti adombrare il rischio di una simile interferenza, nell'ipotesi in cui il visto a validità territoriale limitata venga rilasciato a chi – come i ricorrenti nel caso *de quo* – intenda recarsi nel territorio dello Stato richiesto al dichiarato fine di accedere alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Vero è, come sottolinea la Corte, che la concessione del visto in questo caso avrebbe come effetto quello di consentire al richiedente di depositare la domanda d'asilo nello Stato membro di propria scelta, sottraendolo all'applicazione dei criteri oggettivi definiti dal regolamento Dublino[20] (e oggi sostanzialmente ripresi dal regolamento gestione asilo [21]). Diversamente da quanto la Corte afferma, però, ciò non determinerebbe necessariamente una lesione «[del]l'impianto generale del sistema istituito dal regolamento n. 604/2013»[22]. Lo stesso regolamento Dublino, del resto, autorizza gli Stati membri a

trimestrielle de droit européen, n. 1.2019, p. 55 ss.; F. Camplone, *La sentenza* M.N. e al. c. Belgio *alla luce di* X e X*: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in questa *Rivista*, n. 3.2020, p. 239 ss. V. anche V. Moreno-Lax, *Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge (Part I)*, in www.eumigrationlawblog.eu, 16.2.2016 e V. Moreno-Lax, *Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge (Part II)*, in www.eumigrationlawblog.eu, 21.2.2017.

18. L'art. 25, par. 2, del codice dei visti prevede però che, eccezionalmente e con il loro consenso, la validità del visto umanitario possa essere estesa anche al territorio di altri Stati membri.

19. V. in questo senso C. Favilli, *Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2.2017, p. 553 ss., p. 558.

20. Reg. (UE) 604/2013 del 26.6.2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

21. Reg. (UE) 2024/1351 del 14.5.2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013.

22. Sent. *X e X c. État belge*, cit., par. 48.

derogare ai criteri oggettivi in esso definiti, facendosi carico dell'esame di domande di protezione internazionale che pure non spetterebbe loro esaminare[23], «in particolare per motivi umanitari e caritatevoli»[24]. Rilasciando un visto con validità territoriale limitata a un cittadino di Paese terzo intenzionato a chiedere protezione internazionale, lo Stato membro non farebbe allora altro che anticipare la propria disponibilità a valutare tale richiesta, consentendo all'interessato di raggiungere direttamente, ed in sicurezza, il territorio dove egli sarà accolto fintantoché la sua domanda non sarà valutata.

3. … e quello della Corte europea dei diritti umani

L'esistenza di un obbligo positivo per lo Stato di consentire l'ingresso sul proprio territorio agli stranieri che versino in situazioni di particolare pericolo, per permettere loro di accedere alla procedura di asilo, è stata oggetto di valutazione anche da parte della Corte EDU, nel caso *M.N. et al. c. Belgio*[25]. I ricorrenti, una famiglia fuggita dal conflitto armato in Siria, avevano fatto richiesta di un visto umanitario che permettesse loro di raggiungere in sicurezza il Belgio, dove avevano intenzione di depositare la propria domanda d'asilo. A fronte del diniego opposto dalle autorità belghe, e dopo aver esperito i mezzi di ricorso interni, gli interessati si erano rivolti alla Corte di Strasburgo, lamentando, fra l'altro, una violazione dell'art. 3 della CEDU. Il loro ricorso è stato però rigettato, avendo la Corte ritenuto che – al momento dei fatti – la famiglia non si trovasse sottoposta alla giurisdizione del Belgio. I ricorrenti, invero, avevano depositato la propria domanda di visto presso l'Ambasciata belga in Libano (fuori, dunque, dal territorio sottoposto al controllo effettivo dello Stato convenuto). Essi, inoltre, si erano rivolti alle autorità belghe spontaneamente e in nessun momento, durante la loro permanenza all'interno dell'Ambasciata, tali autorità avevano esercitato alcun controllo puntuale ed effettivo sulle loro persone[26].

Sull'esito del ricorso ha inciso, chiaramente, il limite posto dall'art. 1 CEDU, ai sensi del quale «The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention». Secondo la Corte EDU, tale disposizione impone di accertare preliminarmente che l'asserita violazione dei diritti tutelati dalla Convenzione riguardi una persona che, all'epoca dei fatti, era sottoposta alla giurisdizione dello Stato cui tale violazione è imputata. In mancanza di un simile legame giurisdizionale, la condotta dello Stato, anche qualora risulti materialmente lesiva dei diritti

23. V. l'art. 17, par. 1, del regolamento. La norma è ripresa dall'art. 35, par. 1, del reg. (UE) 2024/1351.

24. V. considerando n. 17. In senso ancor più ampio, il considerando n. 57 del reg. (UE) 2024/1351 contempla «motivi umanitari, sociali, culturali e caritatevoli».

25. Corte EDU (Grande Camera), dec. 5.5.2020, *M.N. et al. c. Belgio*, ricorso n. 3599/18, su cui v., fra gli altri, i commenti critici di: C. Danisi, *A "Formalistic" Approach to Jurisdiction in the European Court of Human Rights' Decision on Humanitarian Visas: Was Another Interpretation Possible?*, in *SidiBlog*, www.sidiblog.org, 27.05.2020; A. Liguori, *Two Courts but a Similar Outcome - no humanitarian visas*, in *Migration And Asylum Policies Systems Challenges And Perspectives*, a cura di G. Cataldi, A. Del Guercio, A. Liguori, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 159 ss.; A. Riccardi, *Alla ricerca di una via legale di fuga. Note a margine di* M.N. e al. c. Belgio *di fronte alla Corte europea dei diritti umani*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3.2020, p. 693 ss.; A. Schiavello, M. Starita, M.N. e altri c. Belgio*: qualche osservazione dissenziente*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3.2021, p. 555 ss.

26. Sent. *M.N. et al. c. Belgio*, cit., par. 110 ss.

tutelati dalla Convenzione, o qualora esponga l'interessato al rischio di subire una violazione dei propri diritti all'estero[27], non può essere sindacata dalla Corte[28].

La giurisprudenza di Strasburgo muove dal principio secondo cui la giurisdizione *ex* art. 1 CEDU è anzitutto territoriale. L'estensione extraterritoriale resta eccezionale e può fondarsi, secondo una ricostruzione ormai consolidata[29], su due principali criteri: *a*) il controllo effettivo esercitato dallo Stato su un'area situata al di fuori del proprio territorio, secondo il modello della giurisdizione *ratione loci*, applicabile ad esempio in caso di occupazione straniera; *b*) l'autorità e il controllo esercitati da agenti statali su una persona determinata, secondo il modello della giurisdizione *ratione personae*. Per quanto la Corte ammetta, in astratto, la possibilità di tenere in considerazione l'esistenza di circostanze speciali (*special features*) che possano radicare il legame giurisdizionale in un caso particolare, essa non intende con ciò prospettare l'esistenza di un terzo, autonomo "jurisdictional test". Di tali circostanze eccezionali si potrà dunque tenere conto solo per accertare l'esistenza di un legame giurisdizionale comunque riconducibile ad uno dei due modelli principali[30].

Nella decisione *M.N. et al. c. Belgio*, il giudice europeo ha escluso che la mera presentazione di una domanda di visto presso un'Ambasciata, seguita dal relativo contenzioso interno, integrasse una *special feature* sufficiente a ricondurre i ricorrenti sotto l'autorità effettiva degli agenti dello Stato[31]. Almeno in linea teorica, però, resta aperta la possibilità che, in presenza di ulteriori (e dalla Corte non meglio precisate) circostanze eccezionali, anche l'attività consolare dello Stato all'estero possa comportare esercizio di giurisdizione. La stessa Commissione lo aveva del resto già riconosciuto, nel caso *X c. Regno Unito*, in relazione ad attività consolari riguardanti cittadini dello Stato[32].

27. La Corte di Strasburgo riconosce l'esistenza di un divieto, in capo agli Stati parti, di porre in essere condotte suscettibili di esporre una persona sottoposta alla loro giurisdizione ad un rischio concreto di subire all'estero una violazione del diritto alla vita, del divieto di tortura, del divieto di schiavitù, servitù e lavoro forzato, o una grave violazione di altri diritti convenzionalmente protetti, quali il diritto alla libertà personale e il diritto a un giusto processo. Tale divieto, secondo la Corte, si ricava *par ricochet* dagli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 della CEDU e costituisce un limite al potere dello Stato di estradare, allontanare o comunque espellere gli stranieri dal proprio territorio (v. fra i molti M. den Heijer, *Whose Rights and Which Rights? The Continuing Story of Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 3.2008, p. 277 ss.; A. Saccucci, *The protection from removal to unsafe countries under the ECHR: not all that glitters is gold*, in *QIL*, *Zoom-in*, n. 5/2014, p. 3 ss.). Il medesimo divieto si applica anche alle autorità dello Stato che esercitino il controllo effettivo su stranieri intercettati o soccorsi in acque internazionali, impedendo il loro respingimento verso luoghi nei quali sussista un rischio reale di trattamenti contrari all'art. 3 CEDU (Corte EDU (Grande Camera), sent. 23.2.2012, *Hirsi Jamaa et al. c. Italia*, ricorso n. 27765/09).

28. Sulla questione v. M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2011; S. Besson, *The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to*, in *Leiden Journal of International Law*, n. 4.2012, p. 857 ss.; A. Forde, *European Human Rights Grey Zones: The Council of Europe and Areas of Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024, p. 95 ss.

29. V. per tutti Corte EDU (Grande Camera), dec. 9.4.2024, *Duarte Agostinho et al. c. Portogallo e 32 altri*, ricorso n. 39371/20, par. 168 ss.

30. *Ivi*, par. 188.

31. Sent. *M.N. et al. c. Belgio*, cit., paragrafi 102 e 113.

32. Commissione EDU (plenaria), dec. 15.12.1977, *X c. Regno Unito*, ricorso n. 7547/76.

4. La concessione di visti umanitari ai richiedenti asilo nella prassi italiana

In assenza di vincoli imposti – in un senso o nell'altro – dalle norme eurounitarie, e stante l'asserita irrilevanza dell'obbligo di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU, spetta dunque agli Stati membri stabilire se, e a quali condizioni, lo strumento di cui all'art. 25, par. 1, lett. *a*), del codice dei visti possa essere utilizzato per consentire l'ingresso sul proprio territorio di cittadini di Paesi terzi intenzionati a chiedere protezione internazionale. Nella prassi italiana, il rilascio di questo tipo di visti avviene comunemente nel contesto dei c.d. "corridoi umanitari", attivati di concerto fra il Ministero degli esteri, il Ministero dell'interno e alcuni enti e associazioni del terzo settore, per consentire il trasferimento sicuro in Italia di un certo numero di richiedenti asilo residenti all'estero[33]. In alcuni casi, però, il diritto di ottenere un visto a validità territoriale limitata è stato riconosciuto anche al di fuori di questi percorsi istituzionalizzati[34].

Una prima pronuncia rilevante risale al 21 febbraio 2019, quando il Tribunale di Roma ha ordinato al Ministero degli esteri di rilasciare un visto umanitario in favore di un minore, cittadino nigeriano irregolarmente presente in Libia, per ricongiungersi con la madre, titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari in Italia[35]. La decisione, assunta nell'ambito di un procedimento di urgenza *ex* art. 700 c.p.c., riconosce l'esistenza di un rischio di pregiudizio irreparabile legato alle documentate condizioni di salute del minore, il quale necessitava di un delicato intervento chirurgico impossibile da eseguire in Libia o in Nigeria e avrebbe poi avuto bisogno del sostegno della madre per affrontare il lungo percorso postoperatorio. Il giudice evidenzia come la concessione del visto risulti in questo caso funzionale ad assicurare due diritti costituzionalmente garantiti – il diritto alla salute ed il diritto all'unità familiare – senza però chiarire su quali basi ciò giustifichi il riconoscimento di un vero e proprio diritto di ingresso del minore straniero nel territorio dello Stato italiano, né se la concessione del visto debba necessariamente essere funzionale al successivo deposito di una domanda d'asilo da parte del minore.

Più articolata appare, sotto questo profilo, la motivazione della decisione assunta dallo stesso Tribunale di Roma qualche mese dopo, nel contesto di un procedimento volto ad accertare la responsabilità civile delle autorità italiane per i danni causati ai ricorrenti a seguito del loro respingimento verso la Libia, avvenuto a bordo di una nave della Marina

33. V., ad esempio, il Protocollo d'intesa firmato il 15 dicembre 2015 con la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese evangeliche e la Tavola Valdese e quello firmato il 12 gennaio 2017 con la Conferenza episcopale italiana e la Comunità di Sant'Egidio (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 *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, a cura di U. Curi, Roma, Castelvecchi, 2017, p. 75 ss.; 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., p. 35 ss.; C. Siccardi, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 2.2022, p. 75 ss., p. 99 ss.).

34. V. C. Panzera, *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 132 ss.; C. Siccardi, *Quali vie di ingresso*, cit., p. 104 ss.

35. Trib. Roma, ord. 21.2.2019, https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2019/11/Tribunale-di-Roma-visto-umanitario-per-msna-in-Libia.pdf. Per un commento v. E. Frasca, *L'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 che obbliga il Ministero degli esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari restituisce un senso all'art. 25 del codice dei visti europeo: politiche del diritto ed esigenze di tutela a confronto*, in questa *Rivista*, n. 3.2019, p. 207 ss.

militare italiana[36]. Gli attori lamentavano che la condotta delle autorità italiane, posta in essere in violazione del divieto internazionale di *refoulement*, aveva determinato una lesione del loro diritto a proporre domanda di riconoscimento della protezione internazionale e chiedevano, oltre all'accertamento del conseguente danno non patrimoniale, la condanna delle Amministrazioni convenute all'adozione degli atti necessari a consentire il loro ingresso in Italia. Il Tribunale di Roma ha accolto la domanda, fondando la propria decisione sull'art. 10, co. 3, Cost., ai sensi del quale «[l]o straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». Come già in precedenza riconosciuto dalla Cassazione[37], il giudice romano ha qualificato il diritto d'asilo costituzionalmente garantito come un diritto soggettivo perfetto, che ha trovato attuazione attraverso la previsione dei tre istituti dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria e del permesso umanitario, oggi sostituito – nei limiti e secondo la disciplina vigente – dalla protezione speciale. Poiché, però, le disposizioni legislative che disciplinano il riconoscimento di tali *status* possono trovare applicazione solo ove il richiedente si trovi in Italia e abbia accesso alle relative procedure, il Tribunale ha ritenuto vi fosse ancora spazio per un'applicazione diretta della norma costituzionale, al fine di consentire agli interessati di accedere in modo sicuro al territorio italiano per presentare la propria domanda di protezione[38]. Facendo propria un'interpretazione da tempo sostenuta in dottrina[39], il giudice ha così identificato l'accesso al territorio dello Stato quale contenuto primo ed imprescindibile del diritto d'asilo costituzionalmente garantito, anziché come presupposto indispensabile per poter vantare tale diritto[40]. D'altra parte, il Tribunale ha precisato che l'applicazione diretta dell'art. 10, co. 3, Cost. si giustifica, nel caso di specie, perché «volta a tutelare la posizione di chi, in conseguenza di un fatto illecito commesso dall'autorità italiana, si trovi nell'impossibilità di presentare la domanda di protezione internazionale in quanto non presente nel territorio dello Stato, avendo le autorità dello stesso Stato inibito l'ingresso, all'esito di un respingimento collettivo, in violazione di principi costituzionali e della Carta dei diritti dell'Unione europea». Così facendo, il giudice sembra aver inteso circoscrivere la portata innovativa del proprio arresto, subordinando il riconoscimento del diritto di

36. Trib. Roma, sent. 28.11.2019, n. 22917, https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/sentenza-22917.pdf, su cui v. M. Giuffré, *Esternalizzazione delle frontiere e non-refoulement: accesso al territorio e alla procedura di asilo alla luce della sentenza n. 22917/2019*, in *Questione giustizia*, n. 1.2020, p. 190 ss.

37. Cass. civ., SU, sent. 26.5.1997, n. 4674.

38. Si veda, nello stesso senso, Corte app. Roma, sent. 13.1.2021, n. 184, par. 5.2, che conferma la decisione del Tribunale di Roma su questo punto. Vale la pena di sottolineare sin d'ora, però, che la giurisprudenza al riguardo non è uniforme. Non mancano, infatti, pronunce che escludono radicalmente la possibilità di un'applicazione giudiziale diretta ed immediata dell'art. 10, co. 3, Cost., ritenendo d'ostacolo la previsione nella norma costituzionale di un esplicito rinvio alla legge, cui è rimessa la determinazione delle condizioni di esercizio del diritto di asilo (v. ad esempio Trib. Roma, ord. 25.2.2022, RG 75658, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2022/06/Trib.-Roma-25-28.2.2022-Diniego-Visto-umanitario-Afgahnistan-700-Zorzella.pdf). Ulteriori decisioni di questo tenore sono state assunte in relazione a ricorsi presentati da cittadini palestinesi residenti a Gaza (v. *infra*, par. 5).

39. Cfr. E. Bettinelli, *I diritti "essenziali" (inviolabili e universali) dell'uomo e le frontiere dell'ordinamento: l'apologo degli albanesi*, in *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini, Torino, Giappichelli, 1992, p. 31 ss., p. 38; M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, Cedam, 2007, p. 127 ss.; P. Bonetti, *Il diritto di asilo nella Costituzione italiana*, in *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, a cura di C. Favilli, Padova, Cedam, 2011, p. 35 ss., p. 46 s. V. però, in senso parzialmente contrario, C. Esposito, *Asilo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, Giuffré, 1958, p. 222 ss., p. 223 e F. Rescigno, *Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea e "vuoto" normativo*, in *Politica del diritto*, 2004, p. 151 ss., p. 154 ss.

40. Così, invece, espressamente, Cass. civ., SU, sentt. 13 novembre 2019, nn. 29459, 29460 e 29461, par. 7.

ottenere un visto d'ingresso finalizzato alla presentazione di una domanda di asilo ad un pregresso illecito delle autorità italiane, che abbia determinato una lesione del diritto fondamentale dell'interessato di accedere alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

La medesima logica "riparatoria" anima diverse pronunce successive, con cui il Tribunale di Roma ha riconosciuto il diritto di cittadini stranieri oggetto di provvedimenti di allontanamento illegittimi[41] o procedure di riammissione informale[42] di ottenere l'ingresso immediato nel territorio dello Stato italiano al fine di registrare la propria domanda di protezione internazionale, fondandolo sull'art. 10, co. 3, Cost. Come chiarito dallo stesso Tribunale in una pronuncia del 29 novembre 2024, il coinvolgimento delle autorità italiane nell'illecito respingimento o allontanamento del richiedente asilo fonda «una *relazione qualificata* tra quest'ultimo e l'Italia e il diritto dello stesso ad una misura di riparazione delle violazioni dei diritti umani fondamentali subite in conseguenza della condotta italiana, nella fattispecie consentendone l'ingresso in Italia»[43].

In altre decisioni, il giudice romano si è mostrato disposto a riconoscere l'esistenza di una simile "relazione qualificata" anche in assenza di un pregresso comportamento illecito delle autorità italiane teso ad ostacolare l'accesso alle procedure d'asilo[44]. Secondo il Tribunale, una simile relazione esiste, *in primis*, nel caso in cui lo Stato eserciti una forma di controllo effettivo sul luogo in cui l'interessato si trova (ad esempio alle frontiere nazionali). Un collegamento sufficientemente stretto può però sussistere anche quando – in virtù di un esercizio extraterritoriale della propria autorità – lo Stato abbia acquisito una posizione di responsabilità sulla persona del richiedente l'ingresso, come nel caso in cui il nome del richiedente (o quello dei suoi familiari) sia stato inserito nelle liste di evacuazione gestite dal governo[45]. In altri termini, secondo il Tribunale di Roma, il dovere di accoglienza in capo

41. V., ad esempio, Trib. Roma, sent. 7.10.2025, RG 19587, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2026/asilo-8/zorzella-4/1968-6n-trib-roma-sent-7102025-rg-195872025-visto-umanitario-reingresso-per-domanda-asilo.

42. V., ad esempio, Trib. Roma, ord. 18.1.2021, RG 56420, https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2794/2021-700-senza-dati-sensibili.pdf. Il ricorrente, in questo caso, era un cittadino pakistano che lamentava di essere stato oggetto di una procedura di riammissione informale dall'Italia alla Slovenia, nonostante egli avesse prontamente manifestato alle autorità italiane la propria volontà di chiedere asilo. Nell'accogliere il suo ricorso *ex* art. 700 c.p.c. volto ad ottenere un visto che gli consentisse di raggiungere in sicurezza il territorio italiano, il Tribunale di Roma conferma la diretta applicabilità dell'art. 10, co. 3, Cost. e la necessità di declinare tale norma come possibilità di accedere al territorio per proporre domanda di protezione internazionale, «soprattutto quando sia stato il comportamento illecito delle autorità italiane a impedire di fatto l'accesso a tale diritto».

43. Trib. Roma, ord. 29.11.2024, RG 26758, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2025/03/Ordinanza-Vos-Triton-1.pdf, corsivo aggiunto.

44. Così, ad esempio, il Tribunale di Roma ha riconosciuto il diritto di un cittadino afghano di ottenere il rilascio di un visto che gli consentisse l'immediato ingresso sul territorio italiano, ritenendo che l'inserimento del suo nome nelle liste di evacuazione da Kabul e la presenza di numerosi suoi familiari in Italia fornisse «precipua evidenza dello stretto collegamento con lo stesso Stato» (Trib. Roma, ord. 28.6.2024, RG 18757, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2024/asilo-4/nazzarena-1/1574-2-trib-roma-1472024-rg-1875724-visto-umanitario-figlio-maggiorenne-rifugiato).

45. Trib. Roma, ord. 8.6.2023, RG 17732, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2023/asilo-1/1271-1-trib-roma-8-6-2023-rg-17732-2023-visto-umanitario-afghanistan; ord. 13.9.2023, RG 34336, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2023/asilo-1/1272-2-trib-roma-14-9-2023-rg-34336-23-visti-umanitari-afghanistan.

all'Italia dipende «dall'esistenza di una preesistente relazione qualificata idonea a radicare la sua *giurisdizione* su un particolare individuo»[46].

Il collegamento che il Tribunale traccia fra responsabilità dello Stato ai fini del riconoscimento del diritto di asilo costituzionale ed il concetto di "giurisdizione" è parso ad alcuni poco convincente[47]. Va osservato, in effetti, che – al contrario di molti Trattati internazionali sulla tutela dei diritti umani – la Costituzione italiana non contiene alcuna disposizione che subordini la rilevanza dei diritti fondamentali richiamati dall'art. 2 Cost. all'ambito della giurisdizione dello Stato[48]. Non è chiaro, poi, a quale nozione di "giurisdizione" il Tribunale di Roma intendesse fare riferimento, posto che nella prassi applicativa degli stessi Trattati internazionali sulla tutela dei diritti umani di cui l'Italia è parte ne sono emerse diverse, non pienamente sovrapponibili. Come si è detto, la Corte EDU tende a concepire la giurisdizione in termini prevalentemente "territoriali", ritenendo che la portata degli obblighi derivanti dalla CEDU si estenda al di fuori del territorio sovrano dello Stato – o di un territorio comunque sottoposto al controllo effettivo dello Stato – solo nei confronti di persone concretamente assoggettate all'autorità ed al controllo di organi statali[49]. Seguendo quello che una parte della dottrina ha definito un "approccio funzionale"[50], gli organi di controllo di alcuni Trattati universali, in particolare il Comitato per i diritti umani e il Comitato dei diritti del fanciullo, hanno invece adottato, in alcune decisioni, un'interpretazione più estensiva del nesso giurisdizionale, valorizzando non soltanto il controllo fisico sulla persona o sull'area, ma anche l'incidenza diretta e ragionevolmente prevedibile che la condotta statale può produrre sui diritti di persone determinate situate all'estero[51].

46. Trib. Roma, 24.6.2022, RG 23824, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-3-2022/umanitaria-varie-dublino/994-1-trib-roma-24-6-2022, corsivo aggiunto.

47. V., in particolare, P. Morozzo della Rocca, M. Sossai, *Chiedere asilo da lontano*, in *Questione giustizia*, 12.9.2022, https://www.questionegiustizia.it/articolo/chiedere-asilo-da-lontano; 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, p. 1 ss., p. 9 ss. Cfr. però M. Tuozzo, *La saga dei porti chiusi. Nuove strette sulle operazioni di salvataggio in mare*, in *federalismi.it*, n. 8/2023, p. 211 ss., spec. pp. 239-241.

48. Sull'efficacia extraterritoriale delle norme costituzionali relative ai diritti fondamentali v. C. Esposito, *Asilo (diritto costituzionale)*, cit., p. 223; G. Gaja, *Sui limiti di applicazione delle norme costituzionali relative ai diritti fondamentali*, in *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti, M.C. Grisolia, Bologna, il Mulino, 2010, p. 561 ss.; R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3.2023, p. 132 ss., p. 142; C. Gentile, *L'extraterritorialità dei diritti fondamentali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.

49. *Supra*, par. 3.

50. V. per tutti V. Moreno-Lax, *The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control – On Public Powers, S.S. and Others v. Italy, and the "Operational Model"*, in *German Law Journal*, n. 3/2020, p. 385 ss.

51. L'approccio funzionale è stato delineato per la prima volta dal Comitato per i diritti umani nel commento generale n. 36 sul diritto alla vita (*General Comment No. 36*, 3.9.2019, CCPR/C/GC/36, par. 63). Esso è stato fatto proprio, ancorché in un'accezione parzialmente diversa, dal Comitato sui diritti del fanciullo, il quale ha ritenuto ammissibile il ricorso presentato da alcuni minori residenti all'estero che lamentavano una violazione dei propri diritti fondamentali a seguito della violazione da parte della Germania e di altri Stati dei propri obblighi internazionali di prevenire e mitigare il cambiamento climatico (v. Comitato per i diritti del fanciullo, *Chiara Sacchi* et al. *c. Germania*, 8.10.2021, CRC/C/88/D/107/2019, par. 9.5).

5. Il caso di Gaza: il contrasto giurisprudenziale in seno al Tribunale di Roma

La condizione dei cittadini palestinesi residenti a Gaza non ha eguali in alcuna parte del mondo. Con i confini completamente sigillati e presidiati dalla Potenza occupante, agli abitanti è preclusa anche la possibilità di cercare rifugio all'estero lasciando il proprio Paese in modo irregolare. In assenza di corridoi umanitari istituzionalizzati, molte persone – fra cui interi nuclei familiari – si sono attivate presso le autorità consolari di Paesi europei nella speranza di ottenere un visto che consentisse loro di sottrarsi alle violenze dell'esercito israeliano. Al Consolato italiano a Gerusalemme si sono rivolte, soprattutto, persone che potevano vantare un legame particolare con il nostro Paese (ad esempio perché vi avevano in passato studiato o lavorato) o che desideravano raggiungere familiari, già presenti in Italia, ai quali erano legate da un rapporto di parentela diverso da quelli contemplati dall'art. 29, par. 1, d.lgs. 286/98 ai fini del ricongiungimento familiare[52].

A seguito del diniego o del silenzio delle autorità consolari, alcuni richiedenti hanno proposto ricorso *ex* art. 700 c.p.c. davanti al Tribunale ordinario di Roma, chiedendo l'adozione di un decreto di urgenza *inaudita altera parte* che ordinasse alla Pubblica amministrazione di provvedere in tempi brevissimi al rilascio del visto di ingresso richiesto. In molti casi, il Tribunale in composizione monocratica ha assecondato tali richieste, ritenendo che – per le persone di Gaza – il diritto di accesso al territorio italiano costituisse parte integrante del diritto d'asilo costituzionalmente garantito[53]. I giudici hanno ritenuto esistente un rischio imminente di genocidio ai danni della popolazione di Gaza[54] – certificato,

52. Vista l'impossibilità per gli interessati di lasciare la Striscia di Gaza per recarsi presso l'autorità consolare italiana a Gerusalemme, la richiesta di visto è stata solitamente avanzata dal loro rappresentante legale in Italia, munito di procura rilasciata con modalità telematica e non legalizzata.

53. V., ad esempio, decr. 6.8.2025, RG 3581, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2025/asilo-7/gaza/1918-trib-roma-decreto-682025-rg-353812025-umanitari/file, poi confermato con ord. 6.10.2025, RG 3581, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2025/asilo-7/gaza/1929-trib-roma-ordinanza-7102025-rg-353812025-umanitari/file; decr. 9.8.2025, RG 34419, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2025/asilo-7/gaza/1919-trib-roma-decreto-982025-rg-3441925-umanitari/file, poi confermato con ord. 10.9.2025, RG 34419, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2025/asilo-7/gaza/1927-trib-roma-ordinanza-1092025-rg-344192025-umanitario/file; decr. 11.8.2025, RG 36569, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2025/asilo-7/gaza/1921-trib-roma-decreto-1182025-rg-365692025-umanitari/file, poi confermato con ord. 27.9.2025, RG 36569, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2025/asilo-7/gaza/1928-trib-roma-ordinanza-2792025-rg-365692025-umanitari/file; decr. 12.8.2025, RG 36206, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2025/08/25_08_12_Tribunale-di-Roma_36206.pdf; decr. 13.8.2025, RG 36723, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2025/08/25_08_13_Tribunale-di-Roma_36723.pdf; decr. 15.9.2025, RG 39786, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2025/asilo-7/gaza/1924-trib-roma-decreto-1592025-rg-397862025-umanitari/file, poi confermato con ord. RG 39786, https://www.intome.eu/wp-content/uploads/2026/02/Trib.-Roma-visto-Gaza-RG-39786_2025-Marasca.pdf; decr. 15.9.2025, RG 41023, poi confermato con ord. 22.10.2025, RG 41023; decr. 26.11.2025, RG 52932, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2026/asilo-8/zorzella-4/1965-3n-trib-roma-5622026-rg-529322025-accoglimento-visti-umanitari/file, poi confermato con ord. 5.2.2026, RG 52932, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2026/asilo-8/zorzella-4/1965-3n-trib-roma-5622026-rg-529322025-accoglimento-visti-umanitari; decr. 9.2.2026, RG 194, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2026/asilo-8/zorzella-4/1966-4n-trib-roma-decreto-912026-gaza-ricong-con-figli-maggiorenni-non-invalidi/file.

54. Sulla possibilità di qualificare in questi termini le condizioni di vita imposte dalla Potenza occupante a Gaza dopo il 7 ottobre 2023 v., ad esempio: F. Albanese, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the*

fra l'altro, dalle ordinanze cautelari adottate dalla Corte internazionale di giustizia nella controversia *Sudafrica c. Israele*[55] – e ne hanno riconosciuto la sussistenza anche dopo l'entrata in vigore del cessate il fuoco il 10 ottobre 2025[56]. Su tali basi, essi hanno affermato l'esistenza di un «obbligo rafforzato» per le autorità italiane di consentire l'ingresso dei nuclei familiari gazawi che ne facciano richiesta, «quale misura di protezione minima e necessaria per prevenire la violazione irreparabile del diritto alla vita, all'incolumità personale e alla dignità umana degli interessati»[57].

In alcune di queste pronunce, il rilascio del visto d'ingresso viene espressamente qualificato come attuazione del dovere di prevenzione e repressione del genocidio, previsto dal diritto internazionale generale e dall'art. 1 della Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio[58]. In taluni casi, il rischio imminente di genocidio registrato a Gaza viene considerato sufficiente per "azzerare" la discrezionalità di cui l'Amministrazione normalmente gode nella concessione di visti umanitari[59], anche in considerazione della oggettiva impossibilità materiale e giuridica dei richiedenti di lasciare in altro modo la Striscia[60]. I giudici, comunque, non esitano a valorizzare anche la presenza di eventuali specifici legami fra il richiedente e l'Italia, quali la circostanza che egli abbia precedentemente risieduto nel Paese[61] o vi intrattenga relazioni professionali[62], o che possa vantare la presenza sul territorio di propri familiari[63] o di una rete precostituita di supporto[64].

Palestinian territories occupied since 1967. Anatomy of a genocide, 1.7.2024, UN Doc. A/HRC/55/73; Commissione internazionale d'inchiesta sul territorio palestinese occupato ed Israele, *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Conference room paper*, 16.09.2025, UN Doc. A/HRC/60/CRP.3; Amnesty International, *«You Feel Like You Are Subhuman». Israel's Genocide Against Palestinians In Gaza*, dicembre 2024; B'tselem, *Our Genocide*, luglio 2025; Physicians for Human Rights, *Position Paper, Destruction of Conditions of Life: A Health Analysis of the Gaza Genocide*, luglio 2025; Palestinian Centre for Human Rights, *Voices of the Genocide. A Report on Israel's Ongoing Genocide on the Gaza Strip*, 28.08.2025.

55. Corte internazionale di giustizia, ord. 26.1.2024 sulle misure provvisorie nell'affare dell'*applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio nella Striscia di Gaza* (*Sudafrica c. Israele*), in *I.C.J. Reports*, 2024, p. 3 ss.; ord. 28.3.2024 sulla richiesta di modifica dell'ordinanza sulle misure provvisorie del 26 gennaio 2024 nell'*affare dell'applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio nella Striscia di Gaza* (*Sudafrica c. Israele*), in *I.C.J. Reports*, 2024, p. 513 ss.; ord. 24.5.2024 sulla richiesta di modifica dell'ord. 28 marzo 2024 nell'*affare dell'applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio nella Striscia di Gaza* (*Sudafrica c. Israele*), in *I.C.J. Reports*, 2024, p. 649 ss.

56. Si veda, in particolare, il decr. 9.2.2026, cit., ove si osserva come i comportamenti genocidari non siano cessati ed i bisogni umanitari restino schiaccianti, anche in ragione del fatto che molte organizzazioni non governative prima presenti nella Striscia, dal 1° gennaio 2026, non sono più autorizzate ad operarvi, non avendo soddisfatto le condizioni richieste dalla nuova procedura di accreditamento imposta dalla Potenza occupante.

57. Così Trib. Roma, decr. 6.8.2025, cit.

58. Trib. Roma, decr. 9.8.2025, cit.; ord. 10.9.2025, cit.; ord. 27.9.2025, cit.; ord. 6.10.2025, RG 3581, cit. e ord. 22.10.2025, cit., par. 11.

59. Trib. Roma, decr. 11.8.2025, cit.; decr. 13.8.2025, cit.

60. Trib. Roma, decr. 9.8.2025, cit. Insiste su questo punto anche ord. 5.2.2026, cit.

61. Trib. Roma, ord. RG 39786, cit.

62. Trib. Roma, ord. 27.9.2025, cit.

63. Trib. Roma, decr. 6.8.2025, cit. La presenza di legami familiari rileverebbe, secondo il giudice, anche in virtù dell'obbligo di tutelare il diritto alla vita familiare delle persone sottoposte alla giurisdizione dello Stato. V. anche ord. 6.10.2025, RG 3581, cit.; decr. 9.2.2026, cit.

64. V. ad esempio, Trib. Roma, ord. 10.9.2025, cit.; ord. 22.10.2025, cit.; ord. 5.2.2026, cit.; ord. 27.9.2025, cit.

Nelle menzionate pronunce, l'obbligo di consentire l'ingresso dei richiedenti in Italia viene qualificato come un'obbligazione di mezzi e non di risultato[65]. Ciò implica che le autorità consolari e diplomatiche italiane debbano attivarsi senza indugio, avviando le interlocuzioni necessarie con le autorità israeliane e compiendo ogni sforzo possibile per ottenere le autorizzazioni necessarie a consentire al richiedente di lasciare la Striscia e raggiungere in sicurezza l'Italia, non potendo in alcun modo giustificare la propria inerzia invocando genericamente le difficoltà operative dovute alla situazione di conflitto e occupazione.

Per quanto la situazione sia complessa ed i confini rimangano chiusi nonostante il cessate il fuoco, l'uscita dalla Striscia di Gaza rimane possibile, per le persone inserite all'interno di liste di evacuazione concordate con le autorità israeliane. Per questo, in una recente pronuncia resa a seguito di un ricorso *ex* art. 669-*duodecies* c.p.c., il Tribunale di Roma – sempre in composizione monocratica – ha condannato l'inerzia dell'Amministrazione anche a seguito dei provvedimenti giudiziali adottati *ex* art. 700 c.p.c., ordinando al Consolato di Gerusalemme di provvedere entro 10 giorni all'inserimento dei ricorrenti nelle liste di evacuazione, alla predisposizione e consegna dei visti e dei lasciapassare al valico di Kerem Shalom e al trasferimento delle persone in Giordania e da lì in Italia, prevedendo, in caso di inottemperanza, la nomina del Console come ausiliario del giudice e la condanna dell'Amministrazione a corrispondere ai ricorrenti una somma di 200 euro per ogni giorno di ritardo[66].

In seno al Tribunale di Roma, però, si è parallelamente consolidato anche un orientamento di segno radicalmente opposto. Già il 2 settembre 2025, un giudice rigettava il ricorso *ex* art. 700 c.p.c. presentato da alcuni familiari di un cittadino italiano residenti a Gaza che chiedevano di accertare il loro diritto a fare ingresso in Italia con un visto umanitario[67]. Richiamando precedenti pronunce dello stesso Tribunale di Roma[68], il giudice ha anzitutto negato la diretta ed autonoma precettività dell'art. 10, 3° comma, Cost. Egli ha inoltre escluso che dalla Convenzione contro il genocidio del 1948 si possa desumere alcun obbligo per l'Italia di rilasciare visti di ingresso alla popolazione di Gaza, non contemplando il Trattato alcuna disposizione che vincoli gli Stati parti ad accogliere le vittime del genocidio; né un simile obbligo si potrebbe ricavare dalle ordinanze della Corte internazionale di giustizia nel caso *Sudafrica c. Israele*, posto che queste vincolano esclusivamente le parti della controversia. Secondo il giudice romano, i cittadini di Gaza potrebbero vantare, al più, «un diritto al visto di ingresso individuale per "obblighi umanitari" ai sensi dell'art. 25 del codice dei visti in relazione all'obbligo di dare applicazione alla CEDU (e alla Carta UE dei diritti fondamentali), ma alla condizione che sussista la "giurisdizione" dello Stato nei termini indicati dalla Corte EDU»[69]. Tali circostanze non risultavano però integrate nel caso di specie, non avendo il Consolato e l'Ambasciata posto in essere alcuna attività autoritativa che avesse determinato l'esercizio di un controllo dello Stato italiano sulle persone dei ricorrenti.

65. Trib. Roma, decr. 9.8.2025, cit.; decr. 11.8.2025, cit.; decr. 13.8.2025, cit.; ord. 10.9.2025, cit.; ord. 27.9.2025, cit.; ord. 6.10.2025, RG 3581, cit.; ord. 22.10.2025, cit.

66. Trib. Roma, ord. 15.5.2026, RG 194-1.

67. I ricorrenti chiedevano, in alternativa, che il Tribunale ordinasse all'Amministrazione di rilasciare loro un visto per motivi familiari. Il giudice ha accolto la richiesta limitatamente ai familiari che potevano vantare un diritto al ricongiungimento ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 30/2007.

68. In particolare, Trib. Roma, ord. 25.2.2022, cit.

69. Trib. Roma, ord. 2.9.2025, RG 32599, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-3-2025/asilo-7/gaza/1925-trib-roma-ordinanza-292025-rg-325992025-famiglia-dlgs-30-rigetto-umanitari/file. V., nello stesso senso, ord. 6.10.2025, RG 42644.

Chiamato a pronunciarsi in relazione ai reclami proposti dal Ministero degli affari esteri avverso alcune delle ordinanze monocratiche che avevano ordinato il rilascio di visti umanitari a persone residenti a Gaza, il Tribunale di Roma, in composizione collegiale, ha finito per uniformarsi a questo orientamento restrittivo, revocando le ordinanze già adottate contro l'Amministrazione[70]. Il Collegio ha ritenuto che il riferimento, nell'art. 25, par. 1, lett. *a*), del codice dei visti, a "motivi umanitari", "interesse nazionale" e "obblighi internazionali" vada inteso come espressione di tre ipotesi distinte, ciascuna atta a giustificare il rilascio di un visto con validità territoriale limitata. Il potere di accordare un tale visto in relazione a "motivi umanitari" costituisce, secondo il Collegio, «una potestà latamente e assolutamente discrezionale dello Stato». Il suo esercizio è dunque tendenzialmente insindacabile dal giudice, se non «entro i margini limitati di un'eventuale manifesta arbitrarietà»[71]. Né su questa ricostruzione può incidere, secondo i giudici, l'art. 10, 3° comma, Cost.: priva di immediata precettività, la norma sarebbe stata interamente attuata e regolata attraverso i tre istituti del rifugio, della protezione sussidiaria, e della protezione speciale, i quali presuppongono tutti la presenza del richiedente sul territorio nazionale.

Meno ampia sarebbe, secondo il Collegio, la discrezionalità di cui l'Amministrazione gode in relazione alla concessione di visti a validità territoriale limitata "in virtù di obblighi internazionali". In particolare, quando una fonte internazionale impone allo Stato «un obbligo specificatamente rivolto in favore di posizioni individuali […], la valutazione della necessità o meno di rilasciare eccezionalmente [questo tipo di visto] si identifica, sostanzialmente, con l'accertamento dell'applicabilità o meno [dell'obbligo] nel caso concreto»[72]. Il Collegio, però, esclude che la Convenzione contro il genocidio configuri obblighi di questa natura, ritenendo che essa si limiti a stabilire vincoli per ciascuno Stato parte nei confronti degli altri, secondo un modello tipicamente statocentrico. Nel giungere a questa conclusione, i giudici considerano dirimente la circostanza che la Convenzione non riconosca in alcun caso alle vittime (attuali o potenziali) del genocidio un diritto soggettivo azionabile dinanzi alla Corte internazionale di giustizia[73]. Lungi dall'essere un riflesso dell'asserita natura statocentrica delle disposizioni della Convenzione, però, tale circostanza dipende dalle regole di funzionamento della Corte stessa, che la rendono inaccessibile agli individui. Del resto, sono diversi i Trattati internazionali sulla tutela dei diritti umani che non prevedono la possibilità per le vittime di presentare ricorsi individuali all'organo di controllo del Trattato, senza che questo possa indurre a dubitare della capacità delle norme di quei Trattati di stabilire posizioni giuridiche soggettive direttamente in capo agli individui[74]. Parimenti poco convincente appare l'altro argomento utilizzato dal Collegio per escludere la rilevanza della Convenzione del 1948, che ruota attorno all'assenza nel Trattato di obblighi

70. Trib. Roma, ord. 15.1.2026, RG 46092, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2026/asilo-8/zorzella-4/1963-1n-trib-roma-rg-46092-ord-15291-2026-revoca-ord-visti-umanitari/file; ord. 31.1.2026, RG 50362, https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2026/asilo-8/zorzella-4/1964-2n-trib-roma-rg-5036226-ord-3112026-revoca-ord-visti-umanitari/file. Le motivazioni addotte dal Collegio sono state successivamente riprese da alcune decisioni assunte dal Tribunale in composizione monocratica, in relazione a nuovi ricorsi *ex* art. 700 c.p.c. (Trib. Roma, ordinanze 19.2.2026, RG 52720; 3.3.2026, RG 49076; 4.3.2026, RG 49813; 11.3.2026, RG 3084).

71. Trib. Roma, ord. 15.1.2026, cit., par. 2.

72. *Ivi*, par. 5.

73. *Ivi*, par. 5a.

74. Lo stesso Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici non prevede che il Comitato dei diritti umani possa ricevere ricorsi individuali. Tale competenza è prevista dal Primo Protocollo opzionale al Patto.

specifici in tema di protezione, accoglienza e/o assistenza delle vittime[75]. La concessione di visti umanitari ai cittadini di Gaza che si trovano alla mercé dell'esercito israeliano, invero, ben potrebbe configurarsi come attuazione dell'obbligo internazionale di prevenire il genocidio, puntualmente previsto dall'art. 1 della Convenzione[76].

Esclusa la rilevanza della Convenzione contro il genocidio, il Collegio valuta se, ed in che misura, l'obbligo di concedere un visto a validità territoriale limitata ai richiedenti residenti a Gaza possa essere fatto discendere dalla CEDU. Al riguardo, i giudici osservano correttamente che – sebbene la Convenzione preveda la possibilità per gli individui di azionare direttamente i diritti individuali da essa garantiti – tale possibilità riguarda esclusivamente le persone sottoposte alla "giurisdizione" dello Stato autore della violazione, secondo i criteri (invero assai restrittivi) elaborati dalla Corte di Strasburgo[77]. Nel caso di persone che si trovano al di fuori del territorio dello Stato (o di altre aree sottoposte al suo controllo effettivo), la responsabilità di uno Stato a fronte della richiesta di visto può essere riconosciuta solo nel caso in cui, nei confronti del richiedente, sia stato esercitato un potere autoritativo capace di mettere in relazione lo Stato (in qualità di soggetto obbligato) e l'individuo (in quanto titolare di un diritto fondamentale) e laddove, a causa di tale intervento autoritativo, il soggetto richiedente corra il rischio di subire una violazione dei propri diritti[78].

Stupisce che, nella propria ricostruzione degli obblighi internazionali pertinenti, il Collegio abbia omesso di valutare la rilevanza degli altri Trattati internazionali in materia di tutela dei diritti umani di cui l'Italia è parte. Se lo avesse fatto, avrebbe dovuto necessariamente confrontarsi con la diversa (e più ampia) nozione di giurisdizione invalsa in quei contesti[79].

6. Verso un'applicazione "internazionalmente orientata" dell'art. 10, 3° comma, Cost.?

Il contrasto giurisprudenziale emerso in seno al Tribunale di Roma con riferimento alle richieste di visto avanzate da palestinesi residenti a Gaza è sintomatico della tensione da sempre esistente, in dottrina oltreché nella giurisprudenza, fra quanti pensano che l'art. 10, co. 3, Cost. debba necessariamente essere declinato anche in termini di diritto del richiedente asilo di fare ingresso nel territorio italiano e quanti, invece, considerano ineludibile circoscrivere la rilevanza "geografica" del diritto d'asilo costituzionale, ritenendo inaccettabile che l'Italia si faccia carico dell'accoglienza di ogni persona straniera i cui diritti umani siano a rischio e che desideri chiedere protezione nel Paese. Ad avviso di chi scrive, però, proprio la vicenda di Gaza offre l'opportunità per provare a ragionare su un'applicazione della norma costituzionale che consenta di conciliare le due esigenze di cui si è detto, in continuità con i precedenti arresti dello stesso Tribunale di Roma.

Il punto di partenza di questo ragionamento è la sent. n. 4674/1997 della Cassazione, in cui le Sezioni Unite affermano che «l'art. 10, terzo comma, Cost. attribuisce direttamente allo straniero, il quale si trovi nella situazione descritta da tale norma, un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso,

75. Trib. Roma, ord. 15.1.2026, cit., par. 5a.
76. Sulla questione v. meglio *infra*, par. 6.
77. *Supra*, par. 3.
78. Trib. Roma, ord. 15.1.2026, cit., par. 5b.
79. *Supra*, par. 4.

specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento»[80]. Anche ammettendo che, come ritiene il Tribunale di Roma nelle proprie recenti pronunce collegiali[81], il legislatore italiano abbia dato attuazione alla disposizione costituzionale prevedendo i tre istituti del rifugio, della protezione sussidiaria e del permesso di soggiorno per motivi umanitari (poi sostituito dalla protezione speciale) esaurendo le situazioni soggettive meritevoli di tutela costituzionale per coloro che già si trovino in territorio italiano[82], occorre osservare che né la legge italiana né le norme eurounitarie disciplinano le condizioni per l'ingresso del richiedente asilo in Italia, sebbene la presenza sul territorio sia essenziale per l'accesso alle procedure di valutazione della domanda d'asilo. Né è concepibile che la realizzazione di un presupposto necessario per l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito sia affidata al completo arbitrio dell'Amministrazione, rimettendo l'istituzione di un corridoio umanitario così come la decisione di concedere o meno un visto d'ingresso a validità territoriale limitata ad una scelta discrezionale ed insindacabile delle autorità competenti. In assenza di una disciplina legislativa adeguata, è compito del giudice assicurare la piena applicazione dell'art. 10, 3° co., Cost., individuando «i criteri idonei a definire le condizioni minime perché possa radicarsi il diritto ad azionare (giudizialmente) la pretesa a fare ingresso sul territorio nazionale, ed il corrispondente dovere dello Stato (esercitabile in via suppletiva dal giudice dei diritti, ove non spontaneamente adempiuto) di prenderla in esame ed eventualmente accoglierla»[83], utilizzando lo strumento che sembra più idoneo a garantire questo risultato, ovvero il visto a validità territoriale limitata di cui all'art. 25, co. 1, lett. *a*), del codice dei visti. Spetta al giudice, in ultima analisi, chiarire in che cosa debba sostanziarsi quella "relazione qualificata", già evocata dal Tribunale di Roma come elemento capace di radicare la responsabilità dell'Italia rispetto all'accoglienza del richiedente asilo che si trovi all'estero[84].

Nell'ambito di questa valutazione, occorre necessariamente tenere conto degli obblighi internazionali che gravano sull'Italia. Una volta che ad essi sia stata data attuazione nell'ordinamento interno – per il tramite dell'art. 10, co. 1, Cost., nel caso di obblighi previsti dal diritto internazionale consuetudinario, o per il tramite di un ordine d'esecuzione, nel caso di obblighi pattizi – tali obblighi divengono parametro di legittimità dell'azione amministrativa. Fra gli obblighi internazionali rilevanti per la posizione del richiedente asilo vengono anzitutto in considerazione quelli posti dalla CEDU. In quest'ottica, non v'è dubbio che l'Amministrazione sia tenuta a consentire l'ingresso in Italia ai richiedenti asilo presenti alle frontiere italiane o soccorsi in mare da navi militari battenti bandiera italiana. Si tratta, infatti, di persone certamente sottoposte alla giurisdizione dello Stato italiano, anche alla

80. *Supra*, nota 37.

81. V., ad esempio, ord. 31.1.2026, cit.

82. V., in questo senso, Cass., ord. 26.6.2012, n. 10686. V. anche M. Asprone, *Il diritto d'asilo e lo status di rifugiato*, Roma, Aracne, 2012, p. 40 ss.; G. Pizzolante, *Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea*, Bari, Cacucci Editore, 2012, p. 122 ss. In senso contrario v. però, fra gli altri, G. Micciarelli, *Il diritto d'asilo "dimenticato"*, in *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*, a cura di A. Di Stasi e L. Kalb, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 273 e 280 ss.; E. Xhanari, *Brevi riflessioni in tema di sostanziale disconoscimento del diritto costituzionale d'asilo nella recente giurisprudenza di legittimità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, p. 1 ss.; N. Zorzella, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in questa *Rivista*, n. 1.2018, p. 28 s.; M. Benvenuti, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione giustizia*, n. 2.2018, p. 14 ss.

83. Trib. Roma, 24.6.2022, cit.

84. *Ibidem*.

luce dell'approccio restrittivo adottato dalla Corte di Strasburgo[85]. Allo stesso modo, è chiaro che il diritto ad ottenere un visto di ingresso debba essere garantito alle persone che siano state fatte oggetto di respingimento o allontanamento dal territorio italiano in violazione del divieto di *refoulement* ricavato, *par ricochet*, dalla stessa CEDU[86].

L'interpretazione più estensiva del concetto di giurisdizione fatta propria dagli organi di controllo del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e di altri Trattati internazionali sulla tutela dei diritti umani – di cui pure occorre tenere conto – estende però ulteriormente la sfera di responsabilità dello Stato. Ciò appare evidente confrontando la decisione assunta dalla Corte EDU il 20 maggio 2025, nel caso *S.S. et al. c. Italia*[87], con quella adottata dal Comitato per i diritti umani il 28 aprile 2021, nel caso *A.S. et al. c. Italia*[88]. Nel primo caso, la Corte di Strasburgo ha escluso che il coinvolgimento del MRCC di Roma nelle prime fasi di un'operazione di soccorso posta in essere al di fuori della SAR italiana, il coordinamento informativo con le autorità libiche e la presenza di assetti italiani nell'area fossero sufficienti a integrare un controllo effettivo sulle persone a bordo o sull'operazione di salvataggio, tale da attrarre i naufraghi nell'alveo della giurisdizione italiana [89]. Diversamente, nel caso *A.S. et al. c. Italia*, il Comitato per i diritti umani ha valorizzato il contatto iniziale con le autorità italiane, la prossimità dei mezzi di soccorso e il coinvolgimento continuativo dell'Italia nell'operazione, ritenendo che si fosse instaurata una «special relationship of dependency» sufficiente a fondare la giurisdizione ai fini del Patto, anche (e soprattutto) in virtù degli obblighi giuridici gravanti sull'Italia in base al diritto internazionale del mare[90].

Nell'opinione di chi scrive, questa "relazione speciale di dipendenza" dovrebbe assumere rilievo nell'ordinamento interno come indice dell'esistenza di una "relazione qualificata" tra richiedente e Stato italiano suscettibile di giustificare il riconoscimento di un diritto d'ingresso in applicazione dell'art. 10, co. 3, Cost. Lo stesso Tribunale di Roma sembra averlo riconosciuto, nella già menzionata ordinanza del 24 giugno 2022, laddove afferma che «al fine di radicare la giurisdizione (e dunque la responsabilità) dello Stato italiano a fronte della richiesta di un cittadino di un Paese terzo di fare ingresso sul territorio nazionale, anche attraverso il rilascio di un visto "umanitario", […] è necessario […] che sia espressa o esprimibile – ad esempio – una forma di controllo effettivo (si pensi all'accesso alle frontiere

85. *Supra*, par. 3.

86. *Supra*, nota 27.

87. Ricorso n. 21660/18.

88. CCPR/C/130/D/3042/2017, su cui G. Minervini, *Extraterritorial Jurisdiction before the Human Rights Committee: First Considerations on* S.A. and Others v. Italy, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3.2021, p. 575 ss. Cfr. anche A. Ollino, *The 'capacity-impact' model of jurisdiction and its implications for States' positive human rights obligations*, in *QIL, Zoom-in*, n. 82, 2021, p. 81 ss.

89. Corte EDU, *S.S. et al. c. Italia*, cit., par. 85 ss. Aveva argomentato a favore di una soluzione diversa M. Giuffré, secondo cui, traendo ispirazione proprio dalla prassi di altri organi di controllo dei Trattati sulla tutela dei diritti umani, la Corte avrebbe potuto affermare la sussistenza di "*special features*" tali da radicare la giurisdizione dell'Italia (M. Giuffré, *A functional-impact model of jurisdiction: Extraterritoriality before the European Court of Human Rights*, in *QIL, Zoom-in*, n. 82.2021, p. 53 ss.).

90. CCPR/C/130/D/3042/2017, cit., par. 7.8, dove il Comitato richiama l'obbligo internazionale di rispondere alle chiamate di soccorso previsto dalla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 1974 (cap. V, regola 33), nonché il dovere di cooperare adeguatamente con gli altri Stati che intraprendono operazioni di salvataggio ai sensi della Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo del 1979 (cap. 5.6). Ritenendo che le persone a bordo dell'imbarcazione in pericolo fossero direttamente incise dalle decisioni adottate dalle autorità italiane in modo ragionevolmente prevedibile, il Comitato ha ritenuto che esse fossero sottoposte alla giurisdizione dello Stato ai fini del Patto.

nazionali), attraverso l'uso della forza o dell'autorità, *o per l'impatto di una normativa anche esterna che implichi l'insorgere di un dovere di intervento (si pensi ad es. alla c.d. "legge del mare")*»[91].

Lo stesso ragionamento, però, può essere esteso oltre l'ipotesi del soccorso in mare, quando l'obbligo internazionale invocato non si presenti come un generico dovere di promozione o cooperazione, ma collochi lo Stato in una posizione di garanzia sufficientemente determinata rispetto a persone individuate o individuabili, esposte a un rischio grave e attuale. È in quest'ottica che assume rilevanza l'obbligo internazionale di prevenire il genocidio. Una volta immesso nell'ordinamento interno attraverso l'ordine di esecuzione alla Convenzione del 1948 e l'art. 10, 1° co., Cost., tale obbligo non attribuisce, di per sé e in via immediata, un diritto individuale al visto; esso però costituisce un parametro idoneo a orientare la condotta dell'autorità amministrativa, limitando la discrezionalità di cui le autorità consolari godono nel dare attuazione all'art. 10, co. 3, Cost. e nella concessione dei visti a validità territoriale limitata ai sensi dell'art. 25 del codice dei visti.

Come confermato dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza *Bosnia c. Serbia* del 2007, l'obbligo di prevenzione del genocidio sorge nel momento in cui lo Stato viene a conoscenza del rischio di genocidio[92], una circostanza che – nel caso di Gaza – sussiste almeno da quando la Corte internazionale di giustizia ha emesso le sue tre ordinanze cautelari nel caso *Sudafrica c. Israele*. Nella sentenza *Bosnia c. Serbia*, inoltre, la Corte ha precisato che l'obbligo di prevenire il genocidio è un obbligo di condotta e non di risultato, vale a dire che gli Stati devono utilizzare tutti gli strumenti a loro disposizione per impedire che si compiano atti di genocidio, anche quando questi strumenti rischino di risultare poco incisivi[93]. Si deve ritenere, inoltre, che l'obbligo non si esaurisca con l'adozione di misure di pressione politica e/o economica sul presunto autore del genocidio, ma implichi anche il ricorso a misure ragionevolmente disponibili volte a ridurre il rischio di consumazione del danno genocidario nei confronti delle persone esposte. In una situazione come quella di Gaza, dove la Potenza occupante sembra intenzionata a creare condizioni di vita tali da mettere a repentaglio la sopravvivenza della popolazione locale, favorire l'evacuazione dei civili può dunque contribuire all'adempimento dell'obbligo di prevenzione; la circostanza che l'emissione del visto potrebbe non essere sufficiente a garantire la possibilità di lasciare la Striscia, perché per questo occorre comunque l'autorizzazione delle autorità israeliane, non esonera le autorità italiane dalle proprie responsabilità, nel caso in cui non diano seguito alle richieste pervenute al Consolato di Gerusalemme. Sempre nella sentenza *Bosnia c. Serbia*, la Corte evidenzia l'importanza di un impegno congiunto degli Stati, che insieme potrebbero essere in grado di impedire la commissione del crimine, quando gli sforzi di un singolo Stato potrebbero non essere sufficienti per raggiungere questo risultato[94]. In un'ottica di cooperazione, è ragionevole attendersi che l'Italia si faccia carico dell'accoglienza, quantomeno, delle persone palestinesi che possono vantare un legame più solido con il Paese, perché vi hanno vissuto in passato, perché hanno relazioni consolidate con imprese e cittadini italiani, o perché in Italia risiedono loro parenti, o – ancora – perché dispongono sul territorio di una rete di accoglienza già individuata. In tali ipotesi, la concessione del visto, pur non essendo da sola capace di prevenire il genocidio, costituisce una misura ragionevole

91. Trib. Roma, 24.6.2022, cit., corsivo aggiunto.

92. Corte internazionale di giustizia, sent. 26.2.2007, *Applicazione della Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio* (*Bosnia c. Serbia e Montenegro*), in *I.C.J. Reports*, 2007, p. 43 ss., par. 431.

93. *Ivi*, par. 430.

94. *Ibidem*.

e disponibile attraverso cui lo Stato contribuisce a ridurre il rischio cui sono esposte persone determinate.

7. Conclusioni

La drammatica condizione in cui versa la popolazione civile della Striscia di Gaza impone di interrogarsi, con particolare urgenza, sugli strumenti giuridici attraverso i quali gli Stati possono – e, in alcuni casi, devono – contribuire alla protezione delle persone esposte al rischio di genocidio. Una risposta fondata esclusivamente sulla gravità della situazione umanitaria, tuttavia, rischierebbe di rimanere affidata a valutazioni di carattere politico o morale. Il punto, invece, è verificare se l'ordinamento giuridico consenta di individuare obblighi sufficientemente precisi da incidere sull'esercizio della discrezionalità amministrativa in materia di rilascio dei visti umanitari.

L'analisi svolta mostra che né il diritto dell'Unione europea né la CEDU impongono, di per sé, agli Stati membri un obbligo generalizzato di rilasciare visti umanitari a persone che si trovino all'estero e intendano accedere al territorio nazionale per chiedere protezione internazionale. La Corte di giustizia ha ricondotto simili domande all'ambito della competenza nazionale, mentre la Corte EDU, muovendo da una nozione restrittiva di giurisdizione, ha escluso che il mero diniego di un visto richiesto presso un'Ambasciata all'estero sia sufficiente ad attrarre i richiedenti nella sfera di applicazione della CEDU. Da ciò non discende, però, che la decisione amministrativa sul rilascio del visto sia sottratta a qualunque parametro giuridico di controllo.

Nell'ordinamento italiano, infatti, il visto a validità territoriale limitata può costituire uno strumento funzionale all'attuazione del diritto di asilo costituzionale. In assenza di una normativa puntuale che disciplini il suo rilascio in questi casi, l'art. 10, 3° co., Cost. non può essere letto come fonte di un diritto incondizionato di ogni richiedente asilo, ovunque si trovi, a fare ingresso nel territorio italiano. Al tempo stesso, non è persuasiva l'idea opposta, secondo cui l'accesso al territorio – presupposto indispensabile per l'esercizio effettivo del diritto di asilo – possa essere rimesso integralmente alla discrezionalità, sostanzialmente insindacabile, dell'Amministrazione.

La soluzione più equilibrata sembra consistere in un'applicazione internazionalmente orientata dell'art. 10, 3° co., Cost., capace di individuare, caso per caso, l'esistenza di una relazione qualificata tra il richiedente e lo Stato italiano. Una simile relazione potrebbe derivare, a seconda dei casi: *a*) dalla circostanza che il richiedente si trova attualmente soggetto all'autorità e al controllo di organi dello Stato italiano; *b*) da una precedente condotta illecita delle autorità italiane, che attraverso un respingimento o un allontanamento illegittimo abbiano privato l'individuo della possibilità di accedere alla procedura di asilo; *c*) dall'esistenza di obblighi internazionali specifici che, combinati con legami concreti con l'Italia, pongano lo Stato in una posizione di garanzia sufficientemente determinata nei confronti di persone esposte a un rischio grave e attuale di violazione dei diritti fondamentali.

In questa prospettiva, l'obbligo internazionale di prevenire il genocidio assume un rilievo centrale. Esso non può essere ridotto a un obbligo meramente interstatale, privo di ricadute sulla posizione giuridica di chi cerca di sottrarsi alle condotte genocidarie fuggendo in un altro Paese; al tempo stesso, non può essere inteso come fonte immediata e generalizzata di un diritto individuale all'ingresso. Il suo rilievo si coglie piuttosto sul piano dell'orientamento e della compressione della discrezionalità amministrativa, quando la

richiesta riguardi persone determinate, esposte a un rischio serio e attuale, e che possano vantare un collegamento particolare con l'Italia. Come chiarito dalla Corte internazionale di giustizia, l'obbligo di prevenzione è un obbligo di condotta, che sorge quando lo Stato sia a conoscenza dell'esistenza di un serio rischio di genocidio, e che impone l'impiego di tutti gli strumenti ragionevolmente disponibili per contribuire a impedirne la realizzazione. Il rilascio di un visto umanitario in favore di persone palestinesi che abbiano un legame qualificato con l'Italia può allora rappresentare uno degli strumenti attraverso cui lo Stato contribuisce, nei limiti delle proprie possibilità, all'adempimento del dovere di prevenzione.

Ciò non significa che il rilascio del visto a validità territoriale limitata sia di per sé sufficiente a garantire l'effettiva protezione dei cittadini palestinesi residenti a Gaza. In un contesto in cui l'uscita dalla Striscia dipende sempre dall'autorizzazione delle autorità israeliane e, in taluni casi, dal coordinamento con Stati terzi, l'obbligo dell'Italia non può essere configurato come obbligo di risultato. Esso deve piuttosto essere inteso come obbligo di mezzi: le autorità consolari e diplomatiche devono esaminare tempestivamente le richieste, svolgere un'istruttoria effettiva, motivare eventuali dinieghi alla luce degli obblighi costituzionali e internazionali rilevanti, rilasciare i documenti necessari ove ne ricorrano i presupposti e attivarsi concretamente, mediante ogni interlocuzione utile, per rendere possibile l'uscita degli interessati e il loro trasferimento in sicurezza.

La vicenda di Gaza mostra, in definitiva, che il diritto d'asilo costituzionale rischia di rimanere privo di effettività quando l'ordinamento non predispone canali legali di accesso alla protezione. Il visto a validità territoriale limitata di cui all'art. 25, co. 1, lett. *a*), del codice dei visti non può supplire stabilmente all'assenza di una disciplina legislativa puntuale, né trasformarsi in uno strumento generalizzato di ingresso; può però operare, nei casi estremi e qualificati, come mezzo di raccordo tra diritto costituzionale d'asilo e obblighi internazionali che gravano sull'Italia. Proprio per questo, la discrezionalità amministrativa in materia non dovrebbe essere concepita come uno spazio sottratto al controllo giurisdizionale, ma come un potere da esercitare alla luce dei diritti fondamentali coinvolti e degli obblighi internazionali che, nel caso concreto, impongono allo Stato di non restare inerte.