



Repubblica italiana
Tribunale ordinario di Roma – XVIII Sezione civile
(Sezione specializzata per i diritti della persona e l’immigrazione)

N° 75658/2021 R.G.

Il Tribunale, in composizione collegiale, riunito in camera di consiglio nelle
persone dei sigg. giudici:

Luciana Sangiovanni, Presidente

Francesco Crisafulli, giudice rel.

Damiana Colla, giudice

nel procedimento in epigrafe, introdotto da

**MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE,**

AMBASCIATA ITALIANA A KABUL,

AMBASCIATA ITALIANA A ISLAMABAD

con l’avv. AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO DI ROMA,

reclamanti

contro

con l’avv. ZORZELLA NAZZARENA,

reclamati

letti gli atti

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con ricorso *ex art. 700 c.p.c.*, rivolto nei confronti del MINISTERO PER GLI
AFFARI ESTERI E LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (MAECI), la PRESIDENZA DEL

CONSIGLIO DEI MINISTRI (PCM), le AMBASCIATE D'ITALIA a Kabul e Islamabad e il MINISTERO DELL'INTERNO, i sigg. _____ e _____, fratello e sorella entrambi nati a Kabul, rispettivamente il _____ e il _____, ed ivi residenti, hanno agito, con il patrocinio dell'avv. Nazarena Zorzella, di essere entrambi giornalisti, di aver frequentato corsi all'Università americana in Afghanistan, di aver lavorato per la Televisione afghana e di aver fatto parte di un'associazione sportiva rivolta soprattutto all'educazione sportiva delle ragazze; quanto al _____, di aver anche con una società cinematografica inglese e di essere stato attivo in una ONG umanitaria tedesca. A seguito del ritiro delle truppe USA e NATO e della caduta del governo afghano, essi si erano quindi trovati, in ragione di tali loro "compromettenti" attività e della loro ostilità, "nel mirino" dei Talebani, ad opera dei quali loro stessi, ed anche la loro famiglia, avevano già cominciato a subire vessazioni e violenze ed a correre concreti rischi. Avevano quindi tentato, sin dal mese di agosto, di imbarcarsi sui voli di evacuazione organizzati da vari Paesi al momento del ritiro del contingente internazionale, senza tuttavia riuscirci, e vivevano quindi in clandestinità a Kabul.

I due ricorrenti avevano quindi tentato di ottenere il visto per motivi umanitari, per il tramite della loro attuale difesa e dell'associazione ASGI, rivoltesi al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal quale però era giunta risposta negativa, con la precisazione che tali visti potevano essere concessi soltanto nel quadro dei "corridoi umanitari strutturati", a richiesta di enti o associazioni.

A fronte di tale rifiuto, i ricorrenti _____, invocando in punto di diritto l'art. 10, c. 3, della Costituzione e l'art. 19 D.LGS. n° 286/1998, l'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951, l'art. CEDU e l'art. 25 del codice europeo dei visti (Reg (CE) 810/2009), nonché alcuni precedenti giurisprudenziali sia italiani che internazionali, e da ciò deducendo di essere già titolari – ancorché tutt'ora residenti all'estero – della qualifica di «*asilante politico e/o rifugiato*», hanno quindi chiesto che il Tribunale, in via cautelare ed urgente, ordinasse «*alle Amministrazioni convenute*» (ossia «*al Ministero per gli affari esteri e la cooperazione e/o all'Ambasciata italiana in Afghanistan o in Pakistan o in altro Paese*») di rilasciare loro i visti d'ingresso «*per motivi umanitari e/o ad altro titolo che si riterrà di giustizia*» oppure, in subordine,

«di esaminare con urgenza la richiesta dei ricorrenti di rilascio dei visti umanitari o ad altro titolo».

Unitamente ai ricorrenti ha agito nel medesimo giudizio anche la sig.ra , cittadina italiana residente a Milano, che si era offerta, già nella fase di richiesta al MAECI, di fornire alloggio ed assistenza ai due fratelli afgiani, al fine di far valere *«un interesse giuridico preciso nel giudizio qui proposto, ovvero sia esercitare il proprio diritto di cui all'art. 2 Cost. mediante assunzione concreta di responsabilità all'interno di quel dovere di solidarietà che è uno dei principi fondanti l'intera costruzione costituzionale»*.

Si sono costituite le amministrazioni convenute che, dopo aver ripercorso i fatti antecedenti al ricorso ed aver richiamato le argomentazioni già esposte in risposta alle richieste dell'avv. Zorzella e dell'ASGI e premesse alcune considerazioni pregiudiziali sulla validità delle procure alle liti e sulla legittimazione attiva della sig.ra e di quella passiva della PCM e del Ministero dell'interno, hanno negato la sussistenza dei presupposti della tutela cautelare: quanto al *fumus boni juris*, per motivi sia formali che sostanziali, negando l'esistenza, nel nostro diritto, di una tipologia di visto "umanitario" legislativamente prevista e facendo leva sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte di Strasburgo; e, quanto al *periculum in mora*, evidenziando la sottoscrizione, in data 04/11/2021, di *«un Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto Corridoi umanitari/Evacuazioni per l'Afghanistan con il Ministero dell'Interno, la Conferenza Episcopale Italiana, la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche, la Tavola Valdese, l'A.R.C.I., l'I.N.M.P., l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati»*, e la possibilità per i fratelli NIKZAD di *«avanzare richiesta per accedere a tale forma di tutela e fare ingresso in Italia senza alcuna necessità di un provvedimento d'urgenza»*.

Il giudice monocratico ha accolto il ricorso, con ordinanza 21/12/2021. Ha escluso, in via pregiudiziale, la legittimazione attiva della (e quella passiva della PCM e del MINISTERO DELL'INTERNO. Nel merito – premessa una breve ricostruzione della condizione dei fratelli , esposti *«a rischio effettivo per l'incolumità personale e per la stessa permanenza in vita»* – ha ritenuto applicabile alla fattispecie l'art. 25, c. 1, lett. a) del codice visti. Pur senza porre in discussione il

carattere discrezionale del rilascio dei visti a validità territoriale limitata da parte dei singoli Stati membri (sulla scorta della giurisprudenza europea in tema), ne ha tuttavia affermato il carattere doveroso da parte del giudice dei diritti fondamentali. Ha quindi ritenuto – escludendo la necessità di *«sin d’ora prefigurare attraverso quali strumenti il soggiorno degli interessati potrà eventualmente proseguire sul territorio alla scadenza del VTL»* ed avendo cura di precisare che *«non si tratta qui del riconoscimento in via generale ed astratta del diritto a ricorrere al VTL al fine di consentire di presentare domanda di protezione internazionale in uno stato UE, ma del ricorso ad uno strumento fondato sulle previsioni di un Regolamento Europeo, che viene qui utilizzato al fine specifico di scongiurare una eccezionale, documentata e peculiare situazione di imminente pericolo di violazione dei diritti umani fondamentali degli interessati, nel che – per eccellenza – si deve individuare uno dei motivi umanitari richiamati dalla normativa eurounitaria»* – che *«tanto [sia] sufficiente [...] per riconoscere il diritto al rilascio di un visto umanitario»*, attesa la notoria situazione di grave compromissione dei diritti fondamentali esistente in Afghanistan a seguito della ripresa del potere da parte di gruppi integralisti islamici.

Avverso l’ordinanza hanno proposto reclamo il MAECI e le due Ambasciate destinatarie dell’ordine di rilascio dei visti. Hanno ribadito l’esistenza del protocollo di istituzione del corridoio umanitario, descrivendone contenuto, funzionamento, garanzie e cautele, ed hanno sostenuto che tale procedura costituisce l’unica strada legittimamente percorribile dai ricorrenti per consentire *«l’ingresso legale e in sicurezza sul territorio italiano dei soggetti effettivamente bisognosi di protezione internazionale»*. Dal che hanno dedotto l’assenza di *periculum*. In punto di *fumus boni juris*, hanno sostanzialmente ribadito le loro precedenti argomentazioni.

Nelle more del reclamo, nuovamente adito in sede di attuazione del provvedimento *ex art. 669 duodecies C.P.C.* dai fratelli [redacted], che lamentavano l’elusione, da parte delle amministrazioni intime, del provvedimento cautelare, e dichiaravano di rifiutare la soluzione proposta, di inserimento nel “corridoio umanitario”, il medesimo giudice, con ordinanza 14/01/2022, in accoglimento dell’istanza, ha ordinato al MAECI di cessare la condotta omissiva, assegnandogli termine di giorni 10 per l’esecuzione del precedente provvedimento. Il giudice della cautela ha infatti ritenuto irrilevanti le argomentazioni del Ministero, che aveva invitato i ricorrenti ad inviare con urgenza i passaporti e *«documentazione*

comprovante l'esistenza di un percorso di accoglienza e integrazione in Italia stabile, strutturato e duraturo, oltre che dotato dell'opportuna copertura finanziaria», ritenendo tali deduzioni estranee al contenuto del provvedimento (che non aveva ad oggetto l'inserimento dei ricorrenti nei corridoi umanitari, bensì il rilascio del visto) e pretestuose (in quanto le copie dei passaporti erano già presenti nel fascicolo processuale).

In sede di reclamo, all'esito dell'udienza 24/01/2022, il Collegio – preso atto del dichiarato impegno del MINISTERO reclamante *«ad intervenire presso UNHCR per inserire i richiedenti nel primo contingente in partenza ed interloquire con il Ministero dell'interno per accelerare le procedure di verifica»* (soluzione ancora una volta rifiutata dalla difesa reclamata), ha sospeso il provvedimento del giudice di prime cure ed ha ordinato al MINISTERO di *«documentare le circostanze relative all'effettiva attuazione del Protocollo ed al concreto inserimento dei richiedenti nei corridoi umanitari, così come dichiarate a verbale»*, rinviando la causa all'udienza cartolare del 18/02/2022 con termine alle parti sino a 5 giorni prima per note di trattazione scritta.

Nel termine assegnatogli, il MINISTERO ha prodotto documentazione comprovante l'interlocuzione intercorsa con l'UNHCR, ai fini della registrazione dei ricorrenti nelle liste dei rifugiati, con l'ARCI, ai fini dell'accoglienza in Italia e con il Ministero degli esteri pakistano ai fini del rilascio della documentazione e delle garanzie di accesso all'aeroporto; ha prodotto altresì i visti rilasciati ai fratelli
); entrambe le parti hanno quindi depositato note difensive (i reclamati accompagnandole con propri documenti), concordando nella pronuncia di cessazione della materia del contendere ma divergendo sulla revoca del provvedimento adottato dal giudice di prime cure.

Con tali note, infatti, parte reclamante ha chiesto revocarsi il provvedimento del giudice monocratico e dichiararsi cessata la materia del contendere in ragione dell'avvenuto inserimento dei ricorrenti nel corridoio umanitario e del rilascio in loro favore dei visti di ingresso in Italia da parte del Consolato ad Islamabad. Parte reclamata, pur contestando, con articolate argomentazioni, l'inserimento dei fratelli
nel corridoio umanitario, si è opposta alla revoca del primo provvedimento, di cui ha chiesto, invece, la conferma.

Alla luce di quanto precede, il Collegio non può che dichiarare cessata la materia del contendere, il che basterebbe di per sé a determinare la revoca del provvedimento cautelare e di quello emesso in sede di attuazione. È infatti venuta meno, se non altro, la ragione di urgenza che aveva determinato il ricorso inizialmente accolto e poi reclamato, ed a ritenere assorbita ogni altra questione di merito; e deve escludersi che – come invece vorrebbe sostenere la difesa reclamata – il rilascio dei visti sia stato un adempimento attuativo del provvedimento monocratico reclamato e/o della successiva ordinanza in sede attuativa, posto che il suddetto provvedimento (e con esso, necessariamente, la sua attuazione) era stato sospeso dal Collegio (cfr. ordinanza collegiale del 24/01/2022).

Tuttavia, alla luce delle contestazioni ancora sollevate da parte reclamata e delle stesse considerazioni del giudice della cautela, appare comunque opportuno evidenziare quanto segue.

1) L'art. 10, comma 3, Cost. – a prescindere dall'annoso dibattito sulla sua natura programmatica o immediatamente precettiva – non si presta ad un'applicazione giudiziale diretta ed immediata, ostandovi l'esplicito rinvio alla legge, cui è riservata la determinazione delle «*condizioni*» di esercizio del diritto di asilo.

La norma costituzionale deve peraltro ritenersi compiutamente attuata dalla legislazione di rango primario e regolamentare oggi vigente, dopo le modifiche apportate dal D.L. n° 130/2020, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n° 173/2020, al testo del D.LGS. n° 286/1998 come precedentemente modificato dal D.L. n° 113/2018, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n° 132/2018 (cfr. *ex pluribus*, per analogia, Cass. n° 10686/12 e 16362/16).

2) La normativa di rango primario vigente in Italia non contempla l'ipotesi di rilascio del visto individuale “*per motivi umanitari*”, né può affermarsi un diritto dello straniero che si trovi all'estero ad essere ammesso nel territorio della Repubblica al fine di riceverne protezione internazionale, se non nei casi espressamente previsti, come nell'ipotesi in cui il richiedente si trovi su un natante o un aeromobile battente bandiera italiana, soggetto alla sovranità nazionale anche in

acque extraterritoriali, o nell'ipotesi in cui il richiedente si presenti al valico di frontiera e chieda di varcarlo per chiedere protezione (principio di *non refoulement*).

3) Altrettanto deve dirsi del Codice europeo dei visti (Reg. (CE) 810/2009), ed in particolare del suo art. 25, alla luce della sentenza della CGUE *X. e X. c. Belgio*, C-638/16 PPU, che ha escluso l'applicabilità dell'art. 25 del codice europeo dei visti a domande di visto funzionali ad una successiva richiesta di protezione e destinati a consentire un soggiorno di durata superiore ai 90 giorni, ed ha affermato che, in assenza (allo stato degli atti) di una disciplina eurounionale in materia, la regolamentazione delle condizioni di rilascio di visti di lunga durata per motivi umanitari è riservata al diritto degli ordinamenti nazionali.

Ne consegue che l'istituto del visto "umanitario", destinato a consentire allo straniero l'ingresso nel territorio nazionale allo scopo di sfuggire a rischi di persecuzione o a trattamenti disumani o degradanti ed ottenere protezione internazionale dall'Italia non può dirsi né concretamente esistente in diritto italiano, né previsto o imposto dalla normativa eurounionale.

In quanto tale, il suo rilascio non può né essere concesso dalla pubblica amministrazione, tenuta all'osservanza della legge, né venire imposto dall'autorità giurisdizionale, investita del potere-dovere di applicarla, interpretandola in senso costituzionalmente orientato ma senza travalicare i confini della sua operatività.

4) Sotto altro profilo, il rilascio del visto da parte di una rappresentanza diplomatico-consolare all'estero non può ritenersi imposto dalle norme della CEDU, in quanto la loro applicabilità è limitata dalla condizione, prevista dall'art. 1 della stessa Convenzione, che «*la persona*» che ne lamenti la violazione da parte di uno Stato deve trovarsi «*sottoposta alla [sua] giurisdizione*» (cfr. Corte EDU., *M.N. ed altri c. Belgio*, ric. n° 3599/18, dec. G.C. 05/03/2020).

Il concetto di "giurisdizione" dello Stato, ai fini e per gli effetti della CEDU, si ricava dal complesso delle numerose sentenze che – forse non sempre con perfetta linearità logico-sistematica, ma pur sempre in maniera complessivamente chiarissima – lo hanno definito – al di là dell'ovvia ipotesi dell'esercizio dell'autorità statale sul territorio dello Stato – come esercizio, connotato generalmente dall'uso di una certa quantità di forza coercitiva o militare, di un potere effettivo di controllo, diretto o indiretto, sulla totalità o su una parte del territorio di un altro Stato (cfr. *Loizidou c.*

Turchia, ric. n° 15318/89, sent. G.C. 18/12/1996, § 56; *Issa ed altri c. Turchia*, ric. n° 31821/96, sent. 16/11/2004, §§ 66 e sgg.; *Al Skeini ed altri c. Regno Unito*, ric. n° 55721/07, sent. G.C. 07/07/2011, §§ 130 sgg.; v. anche, *a contrario*, *Banković ed altri c. Belgio ed altri*, ric. n° 52201/99, dec. G.C. 12/12/2001), ovvero su uno o più individui (*Öcalan c. Turchia*, ric. n° 46221/99, sent. G.C. 12/05/2005, § 91).

Per quanto ispirata ad una chiara tendenza ad estendere il campo soggettivo di applicabilità della Convenzione, la giurisprudenza della Corte non si è mai spinta sino al punto di affermare che l'esercizio di funzioni diplomatiche o consolari (tutte previste da strumenti di diritto internazionale: principalmente la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 e quella sulle relazioni consolari del 1963, subordinate al previo "accreditamento" presso lo Stato ospite e circoscritte, le prime, alla rappresentanza dello Stato accreditatario, ed a funzioni essenzialmente amministrative, le seconde) potessero costituire, di per sé, esercizio della "giurisdizione" extraterritoriale. Anzi, con la citata sentenza pronunciata nel caso, del tutto analogo a quello qui esaminato, *M.N. ed altri c. Belgio*, la Corte, dopo una lunga ed esaustiva ricostruzione dei propri precedenti (tra cui spicca la decisione di irricevibilità nel caso *Abdul Wahab Khan c. Regno Unito*, anch'esso analogo al presente) ed all'esito di un'elaborata argomentazione che affronta tutte le prospettive della questione della "giurisdizione", ha motivatamente escluso che ricorressero i presupposti che l'avevano, in altri casi, indotta a riconoscerne la sussistenza ai fini dell'affermazione di responsabilità in capo allo Stato contraente convenuto dinanzi ad essa (si vedano, in particolare, i §§ 96-109 per i principi, e 110-125 per la loro applicazione al caso di specie).

Ne consegue che, anche sotto questo profilo, non è sostenibile alcuna responsabilità dello Stato italiano, sul piano del rispetto dei diritti fondamentali, per il rifiuto di rilasciare i visti ai fratelli .

Alla luce delle precedenti considerazioni, deve quindi concludersi che non esiste né l'obbligo né la possibilità di concedere visti individuali per motivi "umanitari" che siano, esplicitamente o implicitamente, finalizzati ad una successiva domanda di protezione e destinati, perciò, a determinare il soggiorno dello straniero sul territorio nazionale per una durata superiore a 90 giorni, e che il rifiuto di

concedere tali visti non determina alcuna responsabilità dello Stato per violazione di obblighi costituzionali o internazionali in materia di diritti fondamentali.

Al riguardo non appare condivisibile quanto allegato in sede di ricorso cautelare (che non ha trovato infatti conferma nella stessa ordinanza del giudice della cautela), laddove (peraltro citando una giurisprudenza di merito del Tribunale di Roma del tutto inconferente al caso di specie perché relativa a domanda di protezione internazionale presentata sul territorio italiano o al rilascio di un visto umanitario per motivi di salute per un minore nel pieno rispetto della Convenzione sui diritti del fanciullo e a tutela del suo superiore interesse) è stato evidenziato che *«il diritto d'asilo costituzionale di per sé impone l'obbligo allo Stato italiano di consentire l'accesso sul territorio italiano, qualora la persona straniera che lo chieda abbia manifestato tale richiesta - come nel caso di specie - al fine di consentirgli di fare esaminare la propria istanza alle competenti autorità»*.

Invano parte ricorrente (odierna reclamata), seppur soltanto in sede di memoria difensiva nell'odierno giudizio di reclamo, ha mutato la propria allegazione, asserendo che la richiesta di visto *«serve solo ad evitare i pregiudizi irreparabili puntualmente accertati dal Giudice, non rilevando altri profili che potranno essere oggetto di valutazione una volta che i signori Nikzad saranno in Italia»* e che *«erroneamente parte avversa ritiene che il visto ex art. 25 Regol. 810/2009 sia preordinato alla richiesta d'asilo, perché non corrisponde al contenuto dell'ordinanza reclamata e non tiene conto che una volta arrivati in Italia i signori potranno decidere quale percorso intraprendere»*; la stessa omette di considerare che tale mutamento della *causa petendi* non ha effetto nella presente fase del giudizio, poiché il giudizio di reclamo non ha natura impugnatoria ed investe il Collegio dell'intera controversia, la cui *causa petendi* trova titolo, in via prioritaria, nel ricorso cautelare, e non ha ad oggetto l'ordinanza del giudice di prime cure.

Nel caso in esame, peraltro, all'esito della memoria difensiva dell'Amministrazione resistente depositata nel giudizio ex art 669 *duodecies* C.P.C., è emerso che il solo strumento utilizzabile per sottrarre i reclamati (cittadini di un Paese non membro dell'Unione europea), che attualmente si trovano in Pakistan e non più in Afghanistan, al rischio reale di persecuzione o di trattamenti disumani o degradanti è quello del loro inserimento nel protocollo operativo, firmato il

04/11/2021, istitutivo dei “corridoi umanitari”, attivati per far fronte a situazioni eccezionali di prevedibili gravi violazione dei diritti umani.

Al di fuori del caso concreto, deve osservarsi in via generale che le procedure di inserimento dei richiedenti nei “corridoi umanitari” comprendono attività di accertamento (dei requisiti di ammissione) e di verifica (dell’assenza di condizioni ostative) demandate alle organizzazioni di difesa dei diritti umani e dei migranti (segnatamente l’UNHCR) ed alle autorità di polizia, che devono poter essere adeguatamente svolte e che, a fronte di un gran numero di richiedenti, esigono il rispetto di criteri oggettivi e trasparenti di ordine e priorità, nel rispetto di un generale e non negoziabile principio di *par condicio*. Ne consegue che non può ritenersi ragionevolmente ammissibile, pena un’evidente violazione del principio di eguaglianza e di non discriminazione, ed un’ingiustificata disparità di trattamento a favore di chi può (o riesce a) procurarsi una difesa tecnica, rispetto a coloro che di tale possibilità non dispongono, il ricorso alla tutela cautelare, da parte di soggetti che hanno – o ritengono di avere – i requisiti per accedere a tali “corridoi umanitari”, al fine di ottenere un provvedimento giurisdizionale che permetta loro di “scavalcare la fila” dei numerosi altri richiedenti che, allo stesso titolo, aspettano il turno per usufruire della speciale procedura attivata al fine di sottrarli a pericoli incombenti e gravi.

L’ammissione della parte reclamata al patrocinio a spese erariali giustifica la compensazione delle spese di lite, richiesta peraltro anche da parte dell’Amministrazione resistente, nonostante la proposta di inserimento nei corridoi umanitari formulata nel corso del giudizio di attuazione *ex art. 669 duodecies C.P.C.*, ingiustificatamente respinta dai reclamati.

P.Q.M.

il Collegio dichiara cessata la materia del contendere e per l’effetto revoca l’ordinanza cautelare del 21/12/2012;
compensa le spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 25/02/2022

La Presidente

Luciana Sangiovanni

Causa N° 75658/2021 R.G.

Pagina 10 di 10