PDF Eraser Free

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLOGNA

Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione internazionale

e Libera circolazione cittadini UE

Il Tribunale in composizione monocratica, in persona del giudice Luca Minniti, nella causa civile iscritta al n. r.g. **2286/2026** promossa da:

rappresentato e difeso dall'Avv. NAZZARENA ZORZELLA

RICORRENTE

contro

MINISTERO INTERNO (C.F. 97149560589), in persona del Ministro pro tempore

UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO-PREFETTURA DI BOLOGNA (C.F**.** 80070330370) in persona del Prefetto *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato (C.F. ads80068910373 – PEC: ads.bo@mailcert.avvocaturastato.it), con domicilio legale presso gli uffici di quest'ultima in Bologna, alla Via Alfredo Testoni nr. 6

RESISTENTI

SENTENZA

ai sensi degli artt. 281-*undecies*, *terdecies*, 275-*bis* c.p.c. e 19-*ter* D.lgs. 150/2011

Il procedimento in esame è stato preceduto da domanda cautelare *ante causam* all'esito della quale il ricorso è stato respinto. Detta fase ha avuto il medesimo diritto, sostenuto da argomentazione in parte coincidenti con quelle del presente giudizio.

Con il ricorso che ha introdotto il presente giudizio, depositato in data 16/02/2026, la signora esponeva di esser nata a Gaza, in Palestina, il 28.12.1979 e proponeva al Tribunale di Bologna domanda volta ad ottenere il riconoscimento del proprio diritto all'unità familiare, quale soggiornante in Italia nella veste di rifugiata politica, *mediante rilascio di Nulla osta per ricongiungimento familiare a favore dei seguenti figli e familiari, tutti in Palestina a Gaza:*

(nato a Gaza, Palestina, il) e sua moglie

. (nata a Gaza, Palestina, il),

(nato a Gaza, Palestina, il)

Firmato Da: Minniti Luca Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 2a0ac9

PDF Eraser Free

(nata a Gaza, Palestina, il) e suo marito

.. (nato a Gaza, Palestina, il)

(nato a Gaza, Palestina, il).

A sostegno delle ragioni del ricorso esponeva che il riconoscimento del diritto e lo strumento amministrativo per soddisfarlo gli era stato negato con provvedimento prot. PBO/F/N/2025/107359 (**doc. 1**) e prot. P-BO/F/N/2025/107365 (**doc. 2**), datati 5.11.2025, con i quali lo Sportello Unico per l'immigrazione della Questura di Bologna aveva rigettato la richiesta di rilascio di Nulla osta al ricongiungimento familiare a favore dei già menzionati familiari.

Nella esposizione delle ragioni di fatto la ricorrente narrava di essere una cittadina palestinese che abitava nella Striscia di Gaza, da cui era stata evacuata nell'aprile 2024 verso l'Egitto insieme ai figli minori e e, da lì, successivamente evacuati in Italia per ragioni sanitarie, facendovi ingresso nell'agosto 2024. Aggiungeva di esser stata ospitata in una struttura di accoglienza SAI del Comune di Bologna, di esser stata nel luglio 2025 raggiunta in Italia dal proprio coniuge, sig. e dal figlio minore e nell'agosto 2025 dall'ulteriore figlio, maggiorenne, Di esser stata riconosciuta titolare di *status* di rifugio politico (**doc. 3**), assieme alla figlia (**doc. 4**) ed al figlio (**doc. 5**), mentre il coniuge e gli altri figli sono a tutt'oggi richiedenti asilo (**docc. 6-8**), in attesa di essere intervistati dalla Commissione territoriale.

Evidenziava che nella Striscia di Gaza l'intero nucleo familiare era sotto la protezione dell'UNRWA (**doc. 9**) e che il 23.9.2025, coadiuvata dagli operatori del Servizio SAI, la ricorrente ha presentato allo Sportello Unico per l'immigrazione di Bologna la richiesta di ricongiungimento familiare a favore di 4 ulteriori figli nonché dei coniugi di due di loro rappresentando la loro grave esposizione al rischio di venire uccisi negli incessanti bombardamenti in corso nella Striscia di Gaza da parte dell'esercito dello Stato di Israele ed esposti a condizioni disumane di vita, perché costretti a spostarsi repentinamente di zona in zona (a seguito dei continui ordini di evacuazione), privi di abitazione, con carenza di cibo, privi di medicinali e di accesso ai servizi pubblici essenziali.

In diritto la ricorrente allegava che i figli maggiorenni e i coniugi di due di loro a favore dei quali la ricorrente ha chiesto i Nulla osta oggetto del procedimento in esame dovessero esser ricompresi nella categoria "*altri familiari*" di rifugiati di cui all'art. 10 Direttiva 2003/86/CE e "*altri congiunti*" di cui all'art. 23 Direttiva 2011/95/UE, per i quali, seppure non vi fosse un obbligo per gli Stati membri di consentire la riunificazione familiare **e pur in assenza di esplicita previsione normativa nazionale**, si sarebbe dovuto ritenere imposto, dall'ordinamento giuridico nel suo complesso, il riconoscimento del diritto al ricongiungimento alla luce dei principi espressi dalla

Firmato Da: Minniti Luca Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 2a0ac9

PDF Eraser Free
giurisprudenza europea e nazionale, che nel ricorso ampiamente si analizzava e che, per brevità, saranno oggetto di disamina nella parte motiva della presente decisione.

Inoltre, per altro verso, con una ricostruzione giuridica in parte qua più elaborata, la parte ricorrente affermava che dal raffronto tra il diritto UE e quello nazionale emergerebbe che **il rinvio operato dal diritto interno alle categorie ordinarie di cui all'art. 29, co. 1 del medesimo TU non sarebbe conforme al diritto UE perché** il ricongiungimento dei genitori e dei figli adulti dei rifugiati sarebbe stato, dal legislatore nazionale, illegittimamente subordinato al riscontro di ulteriori requisiti non previsti dalla Direttiva 2003/86/CE ed in particolare quello la cui mancanza è stata posta a fondamento del diniego di misura cautelare ante causam: ragioni di salute determinanti l'invalidità totale con oggettiva impossibilità di mantenersi.

Instaurato ritualmente il contraddittorio si costituiva l'Avvocatura dello Stato chiedendo il rigetto del ricorso, ribadendo le ragioni addotte a sostegno della richiesta di provvedimenti di diniego in sede cautelare ed in particolare il fatto che non fosse stata prodotta documentazione idonea a provare i requisiti che, secondo la legge italiana, avrebbero consentito il ricongiungimento: requisiti identificati dall'Avvocatura nella invalidità totale dei figli maggiorenni per ragioni di salute e nella loro condizione di soggetti a carico (nella specie) della madre. Ne sarebbe conseguito, ad avviso del Ministero dell'Interno, che l'art. 23 par. 5 della Direttiva 2011/95/UE, nel rimettere alla discrezionalità dei legislatori nazionali degli Stati membri l'eventuale ampliamento della platea dei beneficiari del rilascio del permesso di soggiorno per ricongiungimento in favore di altri congiunti *"che vivevano nel nucleo familiare al momento della partenza dal paese d'origine",* purché a carico del richiedente, non avrebbe consentito ritenere, nel caso in esame, perfezionata la fattispecie trasposta negli artt. 29 e 29 bis del TUI.

In particolare la parte convenuta richiamava il principio affermato dalla Corte di Giustizia del 12 dicembre 2019, causa C-519/18, relativa al rinvio pregiudiziale vertente sull'interpretazione degli articoli della Direttiva 2003/86/CE, 4, paragrafi 2 e 3, e 10, paragrafo 2, secondo la quale *"*l'articolo 10, paragrafo 2, non osta, in linea di principio, all'introduzione da parte degli Stati membri di una condizione supplementare che esige che il rapporto di dipendenza tra il rifugiato e il familiare sia dovuto allo stato di salute di quest'ultimo.

Ciò detto ad avviso del Giudice deve confermarsi la ricostruzione in diritto operata dal giudicante in sede cautelare.

La norma generale posta a protezione della unità familiare dei rifugiati è individuabile, nell'ordinamento nazionale, nell'articolo 23 della **Direttiva UE 2011/95**. L'articolo rubricato "**Mantenimento dell'unità del nucleo familiare**" prescrive che "1. Gli Stati membri provvedono a che possa essere preservata l'unità del nucleo familiare. 2. Gli Stati membri provvedono a che i

Firmato Da: Minniti Luca Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 2a0ac9

PDF Eraser Free
familiari del beneficiario di protezione internazionale, **che individualmente non hanno diritto a tale protezione**, siano ammessi ai benefici di cui agli articoli da 24 a 35, in conformità delle procedure nazionali e nella misura in cui ciò sia compatibile con lo status giuridico personale del familiare. 3. I paragrafi 1 e 2 non si applicano quando il familiare è o sarebbe escluso dalla protezione internazionale in base ai capi III e V. 4. Nonostante i paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono rifiutare, ridurre o revocare i benefici ivi menzionati, per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. 5. **Gli Stati membri possono decidere che il presente articolo si applica anche agli altri congiunti che vivevano nel nucleo familiare al momento della partenza dal paese d'origine e che in quel momento erano completamente o principalmente a carico del beneficiario di protezione internazionale"**, (grassetto dell'estensore).

Secondo la convenuta Amministrazione degli Interni il paragrafo 5 dell'art. 23 della citata Direttiva, nel prevedere che gli Stati membri possano decidere che il presente articolo si applica ad una platea più estesa di familiari del rifugiato, renderebbe necessario un provvedimento legislativo o regolamentare che nel caso in esame non sarebbe stato adottato. Con la conseguenza che sarebbe impedito all'amministrazione ed al Giudice riconoscere ciò che solo la legge od il regolamento di attuazione avrebbe potuto riconoscere.

Va in proposito considerato che, se è vero che la direttiva 2003/86/UE, in materia di coesione familiare, prevede al capo II , nell'art. 4 paragrafo 2 in deroga al paragrafo 1, che "In virtù della presente direttiva e fatto salvo il rispetto delle condizioni stabilite al capo IV, gli Stati membri possono, **per via legislativa o regolamentare**, autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei seguenti familiari: a) gli ascendenti diretti di primo grado del soggiornante o del suo coniuge, quando sono a carico di questi ultimi e non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel paese d'origine; b) i figli adulti non coniugati del soggiornante o del suo coniuge, qualora obiettivamente non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute. È anche vero che quella norma ha carattere generale mentre l'art. 10 della stessa direttiva, nel diverso Capo V rubricato "Ricongiungimento familiare **dei rifugiati**", dunque di carattere speciale rispetto all'art. 4, prevede, al paragrafo 2, che "Gli Stati membri possono autorizzare il ricongiungimento di altri familiari non previsti all'articolo 4, qualora essi siano a carico del rifugiato".

La sentenza 12.12.2019, causa C-519/18 adottata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea al paragrafo 56 afferma che "*La condizione relativa all'esistenza di un rapporto di dipendenza tra il rifugiato e il familiare deve essere interpretata nel senso che essa è intesa ad escludere dal beneficio dell'opzione riconosciuta dall'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 i familiari del rifugiato, diversi da quelli di cui all'articolo 4 di tale direttiva, che non sono a suo carico, senza tuttavia imporre allo Stato membro, che decide di attuare tale facoltà, l'obbligo di riconoscere*

Firmato Da: Minniti Luca Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 2a0ac9

PDF Eraser Free

automaticamente a tutti o a parte dei familiari del rifugiato, diversi da quelli di cui all'articolo 4 della suddetta direttiva, il diritto al ricongiungimento non appena sono a carico del rifugiato".

Nel dispositivo della sentenza si è affermato che "L'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro autorizzi il ricongiungimento familiare della sorella di un rifugiato solo se quest'ultima, a causa del suo stato di salute, non è in grado di sovvenire alle proprie necessità, purché:

— da un lato, tale incapacità sia valutata tenendo conto della situazione particolare in cui si trovano i rifugiati e dopo un esame individualizzato che tenga conto di tutti gli elementi pertinenti, e

— dall'altro, sia possibile stabilire, anche tenendo conto della situazione particolare in cui si trovano i rifugiati e dopo un esame individualizzato che tenga conto di tutti gli elementi pertinenti, che il sostegno materiale della persona interessata è effettivamente garantito dal rifugiato o che il rifugiato sembra essere il familiare più idoneo a fornire il sostegno materiale necessario.

La menzionata decisione della CGUE ha, da una parte, portata dirimente nell'escludere che la Direttiva possa spiegare effetti diretti nel nostro ordinamento in mancanza di un atto di recepimento, secondo la tesi prospettata nel ricorso cautelare. E dall'altra afferma chiaramente l'assenza, per lo Stato che eserciti la facoltà normativa in sede di attuazione della Direttiva, di divieti in ordine alla possibilità di disporre limiti alla estensione (agli altri familiari) della posizione di beneficiari del ricongiungimento.

La parte ricorrente ha giustamente evidenziato che, con sentenza 12.12.2019, causa C-519/18, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affrontato la questione pregiudiziale se possa derogarsi alla nozione di familiare declinato nella Direttiva 2003/86/CE e di chiarire cosa si intenda "essere a carico" del rifugiato. Dopo avere ricordato il *Considerando 8* della Direttiva 2003/86/CE e l'inesigibilità che il rifugiato garantisca in pieno e totalmente il sostentamento ai familiari in quanto significherebbe escluderli dal diritto all'unità familiare (par. 51) la CGUE precisa che: *"il familiare di un rifugiato deve essere considerato a carico ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2003/86 quando ne è effettivamente dipendente, nel senso che, da un lato, tenuto conto delle sue condizioni economiche e sociali, non è in grado di sovvenire alle proprie necessità essenziali nel suo Stato d'origine o di provenienza alla data in cui chiede di raggiungere il rifugiato, e, dall'altro, è accertato che il suo sostegno materiale è effettivamente fornito dal rifugiato o che, tenuto conto di tutte le circostanze pertinenti, quali il grado di parentela del familiare interessato con il rifugiato, la natura e la solidità degli altri legami familiari e l'età e la*

Firmato Da: Minniti Luca Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 2a0ac9

PDF Eraser Free

situazione economica degli altri parenti, il rifugiato sembra essere il familiare più idoneo a fornire il sostegno materiale richiesto." (par. 52) *"Tale interpretazione è sostenuta dall'articolo 17 della direttiva 2003/86, che richiede un esame individualizzato della domanda di ricongiungimento familiare, nell'ambito del quale, come risulta dal considerando 8 di tale direttiva, si deve tener conto, in particolare, delle specificità connesse allo status di rifugiato del soggiornante (v., in tal senso, sentenza del 7 novembre 2018, K e B, C-380/17, EU:C:2018:877, punto 53)"* (par. 53).

Secondo la CGUE, dunque, "***Le autorità nazionali dovranno, inoltre, tenere conto del fatto che l'ampiezza dei bisogni può essere assai varia a seconda degli individui*** *(v., in tal senso, sentenza del 4 marzo 2010, Chakroun,C-578/08,EU:C:2010:117, punto 48), nonché della situazione particolare dei rifugiati, segnatamente delle difficoltà specifiche con le quali questi ultimi devono confrontarsi riguardo all'ottenimento di elementi di prova nel loro paese d'origine*." (par. 75).

Ma queste importanti affermazioni in diritto non consentono in nessun modo di superare la natura facoltativa della opzione estensiva del diritto al ricongiungimento dei familiari verso beneficiari diversi dalla cerchia ristretta per cui la Direttiva riconosce inderogabilmente il diritto in base all'art. 4, par. 1 comma 1. (Direttiva UE 2003/86). Ciò perché la Direttiva non osta a che "uno Stato membro autorizzi il ricongiungimento familiare della sorella di un rifugiato solo se quest'ultima, a causa del suo stato di salute, non è in grado di sovvenire alle proprie necessità". Che è esattamente la trasposizione intervenuta nel nostro ordinamento.

Resta dunque solo da stabilire se le norme interne, in sede di recepimento, o di autonoma disciplina della materia, abbiano attribuito al titolare di protezione internazionale il diritto al ricongiungimento di figli maggiorenni, a carico.

Ed invero il Dlgs 268/1998 ha previsto nell'art. 29-bis, (*Ricongiungimento familiare dei rifugiati) che "1. Lo straniero al quale è stato riconosciuto lo status di rifugiato può richiedere il ricongiungimento familiare per le medesime categorie di familiari e con la stessa procedura di cui all'articolo 29. Non si applicano, in tal caso, le disposizioni di cui all'articolo 29, comma 3".*

E nella norma generale richiamata, l'art. 29 (Ricongiungimento familiare), le categorie dei familiari beneficiari del ricongiungimento solo le seguenti:

1. Lo straniero può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari:

a) coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni;

b) figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso;

c) figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive ***non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale****;*

Firmato Da: Minniti Luca Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 2a0ac9

PDF Eraser Free

d) genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute.

Nel provvedimento cautelare che ha preceduto il presente giudizio il Giudica ha affermato che i familiari per cui la ricorrente agisce in giudizio possono certamente ritenersi a carico del richiedente, in considerazione delle condizioni disastrose e disumane di sopravvivenza a Gaza, ma ciò non *"in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale"*.

Sul punto, sollecitato il contraddittorio sulle eccezioni della parte resistente, la parte ricorrente non aveva in quella sede allegato patologie individuali, sotto questo aspetto, rilevanti.

Ciò ha fatto ritenere al giudice che, pur nella consapevolezza della notoria e terribile condizione (di vittime di crimini internazionali) anche dei figli della ricorrente (tre maschi e una femmina) e dei coniugi di due di loro, attualmente insediati nelle tende di Khan Younis, esposti alle intemperie, con scarsità di cibo e impossibilità di accedere ai servizi igienici e sanitari in un territorio quasi completamente distrutto, tale condizione non avrebbe integrato il presupposto della invalidità assoluta.

Sul punto la decisione cautelare merita un ripensamento anche alla luce delle allegazioni contenute nel ricorso introduttivo della fase in esame.

La difesa dei ricorrenti ha infatti evidenziato le drammatiche condizioni che determina il mancato accesso alle cure sanitarie dei ricorrenti, nonostante l'aggravarsi oggettivo del loro stato di salute (a causa della scarsa alimentazione, delle intemperie alle quali sono esposti, della scarsità di acqua potabile, della contaminazione per la diffusa presenza di topi) considerato lo stato di gravidanza della figlia Bisan (cfr.doc. 20).

Deve darsi diverso rilievo alla situazione eccezionale, quale è oggettivamente quella nella Striscia di Gaza, cui è sottoposto lo stato di salute dei beneficiari del ricongiungimento.

Ad avviso del Giudice la nozione di invalidità totale consente di ricomprendere lo stato di deprivazione igienico sanitario vissuto dai familiari della parte ricorrente.

Nel caso in esame non sorge neppure la necessità di ampliare la nozione di salute in senso costituzionalmente orientato occorrendo offrire tutela effettiva al diritto al ricongiungimento con familiari la cui salute è a rischio.

Condivisibile appare dunque la tesi della ricorrente secondo cui, nel caso di specie, lo stato di salute invalidante di cui art. 29, co. 1 lett. c) TU d.lgs. 286/98 "non comporti necessariamente la certificazione di una malattia, essendo invece sufficiente la dimostrazione che lo stato di salute dei familiari della ricorrente è tale da comportare una oggettiva lesione del loro complessivo diritto alla salute, cioè alla loro integrità fisica e psichica derivante dalle inumane condizioni nelle quali sono

Firmato Da: Minniti Luca Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 2a0ac9

PDF Eraser Free

costretti a vivere a Gaza, il cui effetto è di determinare l'oggettiva invalidità a provvedere ai propri bisogni essenziali". (Cfr. ricorso introduttivo).

Tra le fonti che attestano la condizione degli abitanti di Gaza la ricorrente ha menzionato correttamente:

- il Report della Relatrice Speciale sulla situazione dei diritti umani nel territorio palestinese occupato dal 1967, Francesca Albanese, del 1^ luglio 2024, *Anatomia di un genocidio*, (A/HRC/55/73), il Report della Relatrice Speciale, *From economy of occupation to economy of genocide,* A/HRC/59/23 del 2 luglio 2025,
- Il Report della Relatrice speciale è del 20 ottobre 2025, *Gaza Genocide: a collective crime,* A/80/492.
- Il Position Paper by Physician for Human Rights Israel, *Distruzione delle condizioni di vita: un'analisi sanitaria del genocidio di Gaza*, del luglio 2025;

Più recente è il quadro drammatico che risulta dai due seguenti report internazionali:

Il rapporto intitolato " GAZA strip rapid damage and needs assessment", edito ad aprile 2026, the World Bank, the European Union, the United Nations[1].

Ed il rapporto di United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Humanitarian Situation Report, 1 May 2026[2].

Nei rapporti è rappresentata una condizione di deprivazione generalizzata della tutela della salute e di permanente ed attuale rischio di epidemia e fame. Che si aggiunge ed è aggravato dal rischio di esposizione al conflitto armato.

Ne consegue l'accoglimento della domanda, come conseguenza dell'accertamento della condizione di invalidità assoluta dei familiari, ancorché figli maggiorenni e dei loro coniugi.

In punto di spese del giudizio la complessità giuridica della materia impone la integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, definitivamente pronunciando così dispone:

RICONOSCE alla ricorrente il diritto all'unità familiare, *mediante rilascio di Nulla osta per ricongiungimento familiare a favore dei seguenti figli e familiari:*

- *(nato a Gaza, Palestina, il)*
- *(nata a Gaza, Palestina, il),*
- *(nato a Gaza, Palestina, il)*
- *(nata a Gaza, Palestina, il)*

[1] Consultabile al link full_report-_gaza_strip_rapid_damage_and_needs_assessment_rdna_2026_1.pdf

[2] Consultabile al link Humanitarian Situation Report | 1 May 2026 | United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - Occupied Palestinian Territory

Firmato Da: Minniti Luca Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 2a0ac9

PDF Eraser Free

- *(nato a Gaza, Palestina, il)*
- *(nato a Gaza, Palestina, il ,;*

DICHIARA integralmente compensate le spese di lite.

Così deciso in Bologna in camera di consiglio il 11/05/2026

Il Presidente di sezione

Dott. Luca Minniti

Firmato Da: Minniti Luca Emesso Da: InfoCamere Qualified Electronic Signature CA Serial#: 2a0ac9