N. R.G. 16222/2026

TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA

SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE CIVILE

Il Tribunale, in composizione collegiale e nelle persone dei magistrati

Luciana Sangiovanni	Presidente
Antonella Di Tullio	Giudice
Corrado Bile	Giudice relatore

nel procedimento vertente tra

Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, in persona del Ministro p.t. e Ministero dell'interno, in persona del Ministro p.t., rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato,

PARTE RECLAMANTE

e

[redacted]., nata in Palestina il [redacted] residente in Italia titolare dello *status* di rifugiata, [redacted]., nata a Gaza il [redacted]., nato a Gaza [redacted] anche in nome e per conto delle loro figlie minori [redacted] nata a Gaza i[redacted] e [redacted] nata a Gaza [redacted] ivi residenti, tutti con il patrocinio dell'Avv. GIULIA CRESCINI,

PARTE RECLAMATA

OGGETTO: reclamo *ex* art. 669 *terdecies* c.p.c.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Fatto

I ricorrenti, odierni reclamati, tutti originari di Gaza, sono legati da vincoli familiari. Si tratta della signora [redacted], cittadina palestinese residente in Italia e titolare dello *status* di rifugiata, di sua figlia maggiorenne e del nucleo familiare di quest'ultima, composto dal marito (genero della signora) e due figli minori (nipoti).

Nella prospettiva di consentire alla figlia maggiorenne di raggiungere, insieme alla propria famiglia, la madre in Italia e sottrarsi così alle note difficoltà di vita a Gaza, è stato presentato un ricorso *ex* art. 700 c.p.c. volto ad ottenere dal Tribunale, in via principale, il rilascio di un visto di ingresso per ricongiungimento familiare e, in via subordinata, il rilascio di un visto per motivi umanitari[1]. Il Tribunale, esaminati i fatti[2] e rigettate le

[1] Con il ricorso cautelare le parti ricorrenti hanno domandato l'accoglimento delle seguenti conclusioni: "*In via principale: con decreto, anche inaudita altera parte, ordinare il rilascio immediato di visto di ingresso per motivi familiari in favore dei sig. r* [redacted] *nata a Gaza* [redacted] *e il sig.* [redacted] *nato a Gaza* [redacted]*, nonché alle figlie minori* [redacted] *nata a Gaza* [redacted] *e* [redacted] *nata a Gaza il* [redacted] *In via subordinata: con decreto, anche inaudita altera parte, ordinare il rilascio di un visto per motivi umanitari in favore dei sig. ri* [redacted] *nata a Gaza* [redacted] *e il sig.* [redacted] *nato a Gaza* [redacted] *nonché alle figlie minori* [redacted] *nata a Gaza* [redacted] *e* [redacted] *nata a Gaza* [redacted] *Fissare l'udienza per la comparizione delle parti in contraddittorio e provvedere all'eventuale assunzione dei mezzi istruttori ritenuti necessari per provvedere ad ordinare quanto indicato; fissare ex art. 614-bis c.p.c. la somma dovuta per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento*".

[2] Il giudice della cautela ha così sintetizzato la vicenda: "*Esponevano che la sig.ra* [redacted] *cittadina palestinese originaria della Striscia di Gaza, è titolare dello status di rifugiata in Italia, giunta nel territorio italiano nel marzo 2024 in condizione di fuga forzata e di estrema urgenza, determinata da ragioni sanitarie gravissime e improcrastinabili legate alla salute di una delle figlie; che il resto del suo nucleo familiare, composto dal marito della sig.ra* [redacted] *e da cinque figli della coppia, rispettivamente di 22, 17, 14, 10 e 2 anni, era rimasto nella Striscia, in condizioni di vita tuttora difficilissime per bombardamenti continui, carenza di cibo, acqua potabile e cure mediche, nonché per la necessità di ripetuti sfollamenti forzati; che tra i figli rimasti a Gaza vi era anche l'unica figlia maggiorenne, sig.ra* [redacted]*, oggi ventiduenne e ricorrente nel presente giudizio, coniugata con il sig.* [redacted]*, anch'egli ricorrente, nonché le loro due figlie minori* [redacted]*, nata a Gaza* [redacted] *e* [redacted] *nata a Gaza* [redacted] *che il nucleo familiare della sig.ra* [redacted] *e quello della sig.ra* [redacted] *costituiscono di fatto un unico nucleo allargato (v. foto depositate in atti): le due famiglie si sono sempre supportate reciprocamente, spostandosi insieme continuamente per affrontare le condizioni di emergenza e i bombardamenti nella Striscia di Gaza, garantendo assistenza materiale ed emotiva reciproca in un contesto di estrema vulnerabilità; che la sig.ra* [redacted] *ha partorito le figlie in un contesto di estrema fragilità: la prima è stata allattata solo per pochi giorni, mentre la seconda non è mai stata allattata, a causa della grave malnutrizione della madre e di condizioni di salute estremamente compromesse (v. certificazione medica in atti), tipiche della popolazione sfollata di Gaza (grave anemia e ittero) in assenza di qualsiasi possibilità di assistenza medica, condizione che la rendeva incapace di occuparsi di se stessa e delle figlie in tenerissima età; anche il marito, sig.* [redacted] *versava in condizioni di grave vulnerabilità psicologica, essendo affetto da depressione acuta conseguente alla perdita di tutti i familiari durante il conflitto, molti dei quali aveva visto morire davanti ai propri occhi; che il nucleo sta vivendo nelle tende esposte alle intemperie dell'inverno e invase dalla pioggia (v. video in atti), situazione che ha causato la morte di diversi bambini per il freddo; che la Sig.ra* [redacted] *costituiva l'unica figura adulta stabile e di riferimento per l'intero nucleo familiare e aveva presentato una richiesta di nulla osta per ricongiungimento familiare per l'intero nucleo, ma la richiesta in favore della figlia maggiorenne era stata respinta per mancanza di prova della sua totale disabilità; che l'istanza doveva essere considerata anche in favore del nucleo familiare ristretto della figlia maggiorenne, costituito dal marito e le due figlie in tenerissima età; che il 20 dicembre 2025 la figlia maggiorenne e il marito avevano proposto domanda di visto, anche per conto delle figlie minori, alle Autorità consolari competenti e al Ministero Affari Esteri, a cui non era mai seguita l'adozione di un provvedimento; che ai fini della valutazione dei presupposti per il ricongiungimento familiare della figlia maggiorenne non poteva non tenersi conto del contesto concreto eccezionale e drammatico in cui questa versava, sufficiente a dimostrare la sua invalidità totale nel senso di incapacità concreta a provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita; che l'ingresso al seguito del marito e delle figlie era necessario per la tutela dell'unità familiare, nel superiore interesse delle minori e della loro integrità fisica; che, in ogni caso, la figlia maggiorenne, il marito e le due figlie avevano diritto al rilascio di un visto ai sensi dell'art. 25 Codice Visti a fronte degli obblighi cogenti di prevenzione e repressione del genocidio, nonché di protezione delle vittime, derivanti non solo dalla Convenzione sul genocidio, ma anche dagli articoli 1 e 16 del Progetto ONU sugli illeciti internazionali degli Stati; che sussisteva il periculum in mora in quanto nonostante la stipula di un "accordo di pace" e il cessate il fuoco annunciato il 10 ottobre 2025, la situazione umanitaria nella Striscia di Gaza rimaneva ad oggi gravissima anche alla luce della continua violazione della tregua e della situazione dei profughi in alloggi di fortuna esposti alle intemperie invernali*".

ragioni opposte dalle amministrazioni resistenti[3], ha accolto la richiesta *inaudita altera parte*[4] e, con ordinanza del 16.03.2026, resa all'esito della successiva fase processuale, ha confermato la decisione.

Con l'odierno reclamo, depositato il 31.03.2026, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministero dell'interno hanno censurato l'ordinanza del 16.03.2026, evidenziando che "*Il provvedimento reclamato in questa sede disattende la consolidata giurisprudenza interna e euro unitaria in materia di rilascio del visto c.d. per motivi umanitari e risulta eccentrico rispetto a quanto statuito dalla medesima Sezione – anche in composizione collegiale - in ormai numerosi casi analoghi*".

Le amministrazioni reclamanti, quindi, hanno articolato le seguenti censure:

a) in via pregiudiziale e assorbente, in rito, difetto assoluto di giurisdizione del giudice adito non essendo ravvisabile alcun esercizio del potere amministrativo, con conseguente incoercibilità delle corrispondenti pretese;

b) irritualità della procura alle liti conferita mediante mezzi di collegamento a distanza;

---

[3] Il giudice della cautela ha così sintetizzato le argomentazioni sviluppate dalle amministrazioni: "*I Ministeri convenuti si costituivano in giudizio eccependo preliminarmente il difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario in assenza di un atto "giustiziabile" della Pubblica Amministrazione e di qualsivoglia sua determinazione idonea a incidere sui diritti degli interessati. Nel merito evidenziavano che la sede consolare non aveva mai emesso un provvedimento negativo e dalla relazione del Consolato d'Italia a Gerusalemme emergeva che in data 22/12/2025, ricevuti i formulari, erano state avviate le pratiche di visto a favore degli interessati; a seguito del decreto inaudita altera parte erano state avviate le interlocuzioni con le autorità israeliane presentando richiesta di rilascio dei permessi di uscita da Gaza a favore dei ricorrenti, richiesta a cui non era pervenuto alcun riscontro; che l'eventuale titolarità di un visto non dava diritto all'uscita da Gaza, legata ad operazioni di evacuazione dipendenti da autorizzazioni legate alla situazione contingente sul territorio e a decisioni sovrane di autorità estere; aggiungevano che il visto per motivi umanitari ex art 25 del Regolamento CE 810/2009 non era disciplinato né dal diritto nazionale né da quello dell'Unione Europea e attribuiva una potestà assolutamente discrezionale all'autorità amministrativa, sindacabile dal giudice entro i margini molto limitati di manifesta arbitrarietà; non sussisteva pertanto un diritto soggettivo al rilascio del visto, ma solo la possibilità dell'attivazione totalmente discrezionale dell'autorità amministrativa, come nel caso dei corridoi umanitari o simili; trattandosi di richiesta di visto di durata superiore ai 90 giorni la possibilità di rilascio rientrava unicamente nell'ambito di applicazione del diritto nazionale (sentenza CGUE C-638/16 del 2017 XX contro Belgio), in assenza di alcun obbligo positivo di matrice UE nel senso di consentire l'ingresso agli stranieri che intendessero presentare domanda di protezione internazionale e tale possibilità non era comunque prevista dalla normativa italiana; la valutazione in ordine al rilascio del visto rientrava quindi nella competenza del legislatore o dell'autorità amministrativa nell'ambito dei cd. corridoi umanitari, non rivolti a singoli individui, e come tale sottratta al controllo giurisdizionale; che la possibilità di fare evacuare qualcuno da Gaza imponeva una iniziativa politica che coinvolgeva paesi terzi, l'uscita dalla Striscia dei richiedenti il visto esulava, quindi, dalla giurisdizione del giudice italiano; che il diritto al rilascio del visto non poteva nemmeno essere messo in relazione all'art 10 comma 3 della Costituzione, in quanto il diritto d'asilo nasceva quando il richiedente faceva ingresso nel territorio italiano e non consentiva il rilascio di un visto "innominato" tale da consentire ai cittadini stranieri di presentare domanda di asilo in uno stato membro a loro scelta; che non sussistevano altresì i presupposti previsti dall'art. 29 d.lgs. 286/98 per il rilascio di visti per ricongiungimento familiare; che infine era inammissibile l'applicazione della penalità di mora, in quanto nel caso di specie non si configurava in capo all'amministrazione un obbligo di facere infungibile. Chiedevano, pertanto, di dichiarare il difetto assoluto di giurisdizione o, nel merito, di rigettare le domande*".

[4] Con ordinanza pronunciata il 9.1.2026 *inaudita altera parte*, il giudice ha così deciso: "- *ordina al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e all'Ambasciata d'Italia competente, in persona del legale rappresentante, il rilascio del visto d'ingresso per motivi umanitari in favore di* [redacted] *nata a Gaza* [redacted]*, nato a Gaza i* [redacted] *e delle loro figlie minori* [redacted] *nata a Gaza il* [redacted] *e* [redacted] *nata a Gaza* [redacted] *ovvero di provvedere in altro modo ritenuto idoneo a consentire l'immediato ingresso dei predetti ricorrenti nel territorio dello Stato italiano, anche attraverso gli atti necessari nei confronti delle autorità straniere;*".

c) errata ricostruzione dei fatti costitutivi e conseguente infondatezza del ricorso evidenziando, peraltro, che l'eventuale titolarità di un visto rileva per l'ingresso in Italia, ma non dà diritto all'uscita da Gaza giacché l'evacuazione da Gaza è vicenda totalmente distinta rispetto all'eventuale rilascio di un visto ed è totalmente assoggettata alle decisioni delle autorità israeliane;

d) inesistenza di un legame qualificato con il territorio nazionale italiano;

e) insussistenza di un obbligo degli Stati membri di concedere un visto c.d. per motivi umanitari;

f) natura programmatica e non precettiva dell'art. 10, comma 3, Cost.;

g) assenza di previo ingresso della figlia maggiorenne e dei suoi familiari sul territorio italiano;

h) sussistenza di un principio, recentemente ribadito dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (C-819/25 Gonrieh), secondo cui l'obbligo di agevolare l'ingresso dei familiari è volto a garantire che l'esercizio del diritto al ricongiungimento non sia ostacolato da condotte imputabili allo Stato membro, ma non certo a imporre a quest'ultimo la responsabilità di superare impedimenti di fatto derivanti dal contesto del Paese terzo di residenza del beneficiario.

In data 20.05.2026 la difesa dei reclamati ha depositato "*Reclamo incidentale e memoria di costituzione nel giudizio di reclamo ex art. 669*-terdecies *c.p.c.*" censurando il provvedimento cautelare nella parte in cui stabilisce che "*la domanda di rilascio di visti per ricongiungimento familiare non può trovare accoglimento in ragione della mancanza dei requisiti previsti dall'art. 29 d.lgs. 286/98, che al comma 1 lett. c) in caso di ricongiungimento con figlio maggiorenne, richiede gli ulteriori presupposti della vivenza a carico e dell'impossibilità di provvedere alle proprie esigenze di vita per uno stato di salute che comporti invalidità totale, circostanza non integrata dai problemi di salute documentati dai certificati prodotti in giudizio*".

Preliminarmente, quanto all'ammissibilità dello strumento attivato, la difesa dei reclamati ha sostenuto che "*il sistema del reclamo cautelare è stato ricondotto ai principi generali del diritto delle impugnazioni, ammettendosi pacificamente la possibilità di proporre reclami incidentali nell'ambito del medesimo procedimento*".

Quanto alla tempestività, ha sostenuto che "*una volta ammessa in via analogica la proponibilità del reclamo incidentale cautelare sulla base dei principi di cui agli artt. 333 e ss. c.p.c., non appare sistematicamente coerente negare, sempre in via analogica, l'applicazione della disciplina dettata dall'art. 334 c.p.c. in punto di termini di proposizione dell'impugnazione incidentale. Diversamente opinando, si realizzerebbe un'irragionevole applicazione selettiva dell'analogia, ammettendosi l'istituto ma negandosi la disciplina che ne regola le modalità di esercizio. Deve pertanto ritenersi che il reclamo incidentale cautelare possa essere proposto quanto meno entro il termine di costituzione nel giudizio di reclamo e, comunque, secondo i principi propri del rito camerale impugnatorio, non oltre la prima udienza fissata dinanzi al Collegio, in assenza di una espressa previsione decadenziale contraria*".

Nel merito, ha sostenuto che - tenuto anche conto della disciplina di favore prevista dall'art. 29 *bis*, d.lgs. 286/98 quando il ricongiungimento riguarda lo straniero titolare dello *status* di rifugiato – occorre prendere

atto che la condizione di figlia maggiorenne a carico, ampiamente dimostrata dalle incontestate condizioni di salute e di vita della giovane [redacted], osta alla soluzione preclusiva adottata dal primo giudice della cautela.

La documentazione prodotta, infatti, evidenzia che la ricorrente "*gravemente malnutrita e affetta da plurime patologie internistiche, ha partorito la seconda figlia in piena emergenza umanitaria senza poterla allattare; si trova in condizioni di salute tali da non consentirle di occuparsi di sé stessa né delle figlie in tenerissima età (Doc. 12 Certificazione medica). Il marito, sig.* [redacted] *è affetto da depressione acuta conseguente alla perdita di tutti i propri familiari nel conflitto e non è in grado di costituire un punto di riferimento per il nucleo. Non vi è alcun altro adulto idoneo a farsi carico del nucleo nella Striscia di Gaza: l'intero restante nucleo della sig.ra* [redacted] *stato ormai evacuato in Italia*".

A supporto della prospettazione offerta, la difesa ha ricordato "*il principio affermato dalla Cassazione, ord. n. 20127 del 14.7.2021, che ha interpretato l'art. 29 T.U.Imm. in chiave estensiva per i rifugiati, recependo in pieno il criterio elaborato dalla Corte di giustizia nella sentenza C-519/18 del 12.12.2019 (TB c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal), secondo cui il rifugiato è identificato come «il familiare più idoneo a fornire il sostegno materiale richiesto»*", sottolineando: "*[l]a Cassazione ha precisato che l'interpretazione estensiva a favore dei rifugiati può recedere «soltanto ove ricorrano rischi per ordine pubblico o condizioni di frode»: nessuna delle due ipotesi ostative ricorre nel caso di specie*".

Sotto altro e connesso profilo, la difesa ha rappresentato che nella vicenda in esame vengono in rilievo diritti fondamentali facenti capo a soggetti minori, titolari di un obiettivo interesse al mantenimento dell'unità familiare - nell'accezione di cui all'art. 8 Cedu, come interpretato dalla Corte costituzionale, dalla Corte di Strasburgo e dalla giurisprudenza nazionale – che, nella specie, si declina nella garanzia di continuare a frequentare gli zii e la nonna, figure di riferimento affettivo con cui, fin dalla nascita, i nipoti hanno vissuto in piena e costante prossimità.

In subordine, la difesa ha domandato il rigetto del reclamo e la conferma dell'ordinanza impugnata, sostenendo: a) la validità della procura alle liti, b) la sussistenza di una "relazione qualificata" tra lo Stato italiano e i ricorrenti, integrata dal concorso di plurimi atti autoritativi specifici adottati dall'amministrazione aventi, quali soggetti destinatari, i ricorrenti; la conseguente inapplicabilità della giurisprudenza restrittiva richiamata dalla difesa erariale.

Circa il primo profilo, in particolare, ha ritento valida la procura alle liti rilasciata all'estero in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 83 c.p.c., alla luce dell'art. 24 Cost., dell'art. 6 CEDU e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fondata sulla considerazione dell'impossibilità oggettiva di procedere per le vie ordinarie determinata dall'eccezionale condizione di collasso delle strutture amministrative, istituzionali, civili e diplomatiche attualmente registrabile nel territorio di Gaza.

In subordine, ha chiesto al Tribunale di procedere al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea onde verificare la compatibilità con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di una norma processuale preclusiva, la cui applicazione rigorosa determini l'inammissibilità del ricorso per

difetto di valida procura alle liti, pur quando la situazione emergenziale di fatto osti alla possibilità di osservare le forme ordinarie.

Sempre in subordine, la difesa ha domandato al Tribunale di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 c.p.c. nella parte in cui non consente l'accesso alla giustizia tutte le volte che condizioni straordinarie impediscano di fatto il rispetto della procedura ordinaria.

Circa la sussistenza della relazione qualificata, ha ravvisato entrambi gli elementi che la giurisprudenza di questo Tribunale ha ritenuto all'uopo necessari, ossia la spendita di un potere autoritativo statale direttamente incidente sulla sfera soggettiva di un destinatario specifico (nella specie ha individuato 4 atti autoritativi riferibili alle parti) e l'esistenza di un nesso causale tra tale intervento autoritativo e il rischio di violazione dei diritti fondamentali del soggetto (nella specie la permanenza a Gaza dei reclamati in assenza di un titolo autorizzativo).

Alla luce di questi argomenti, la difesa dei reclamati ha domandato al Tribunale l'accoglimento delle seguenti conclusioni:

"• *in via preliminare: dichiarare ammissibile e tempestivo il presente reclamo incidentale, proposto entro il termine di costituzione nel procedimento di reclamo principale e, comunque, prima della prima udienza fissata, ai sensi dell'art. 669 terdecies c.p.c. in combinato disposto con i principi generali di cui agli artt. 333 e 334 c.p.c.;*

• in via preliminare, in subordine: nell'ipotesi in cui codesto Tribunale non ritenesse di accogliere il reclamo incidentale considerare e valutare comunque il presente atto quale memoria di costituzione dei ricorrenti nel giudizio di reclamo principale promosso dall'Avvocatura dello Stato, con conseguente esame integrale delle difese ivi svolte avverso il reclamo principale;

• in via principale, in accoglimento del reclamo incidentale: in parziale riforma dell'ordinanza n. cronol. 12266/2026 del 17.3.2026 emessa dal Tribunale di Roma, Sez. XVIII, nel procedimento R.G. n. 194/2026, accertare e dichiarare il diritto della sig.ra [redacted] *al rilascio di un visto di ingresso per motivi familiari ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. c), in combinato disposto con l'art. 29-bis del d.lgs. n. 286/1998, in qualità di figlia maggiorenne a carico della sig.ra* [redacted]*, titolare dello status di rifugiata in Italia; conseguentemente, accertare e dichiarare il diritto del sig.* [redacted] *e delle figlie minori* [redacted] *e* [redacted] *al rilascio del visto di ingresso quali familiari al seguito della sig.ra* [redacted] *ai sensi dell'art. 29, comma 4, T.U.Imm. con conseguente ordine alle competenti Amministrazioni resistenti di emanare tutti gli atti necessari a consentire l'immediato ingresso dei ricorrenti nel territorio dello Stato italiano a titolo di ricongiungimento familiare e di familiari al seguito;*

• In via subordinata, sulla procura alle liti: dichiarare validamente conferita la procura alle liti rilasciata dai ricorrenti che si trovano nella Striscia di Gaza, mediante interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 83 c.p.c.; in subordine, disporre rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE nei termini del quesito formulato al § 3.1.2 del presente atto, per accertare la compatibilità dell'interpretazione restrittiva dell'art. 83 c.p.c. con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

europea; in ulteriore subordine, sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 c.p.c. per contrasto con gli artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 CEDU e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

• In via subordinata, nel merito del reclamo principale: rigettare integralmente il reclamo proposto dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dal Ministero dell'Interno, con conseguente conferma dell'ordinanza n. cronol. 12266/2026 del 17.3.2026 emessa dal Tribunale di Roma, Sez. XVIII, nel procedimento R.G. n. 194/2026, anche nella parte in cui ha accolto la domanda subordinata di rilascio del visto per motivi umanitari ex art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009;

• in ogni caso: condannare le Amministrazioni reclamanti, in solido, al pagamento delle spese del presente giudizio di reclamo, oltre rimborso forfetario, IVA e CPA come per legge, da distrarsi in favore dell'Avv.ta Giulia Crescini, che si dichiara antistataria".

Con note depositate il 20.05.2026, l'Avvocatura generale dello Stato ha reiterato l'istanza di sospensione *inaudita altera parte* dell'efficacia dell'ordinanza cautelare impugnata. Al riguardo ha segnalato che i motivi di urgenza risultano aggravati dalla prevedibile protrazione dei tempi di decisione del reclamo, stante la complessità delle questioni portate all'attenzione del collegio giudicante. Inoltre, ha osservato, "*ad ulteriore sostegno dell'istanza sospensiva reiterata, che l'indirizzo giurisprudenziale ondivago in ordine alla reclamabilità ex art. 669-terdecies c.p.c. dell'ordinanza resa a valle dell'istanza ex art. 669-duodecies c.p.c. non consente di escludere che la parte pubblica subirebbe una compressione del diritto di difesa e di azione (art. 24 Cost.) rispetto alle statuizioni recate dal provvedimento di attuazione; e tanto perché la tesi che ammette la reclamabilità di detto provvedimento si è finora accreditata nel limitato campo dei diritti reali e delle azioni possessorie*".

Ancora in via preliminare, sull'ammissibilità del reclamo incidentale, ha osservato che: "*[c]ontrariamente a quanto si assume* ex adverso*, il reclamo incidentale proposto oltre il termine perentorio di cui all'art. 669-*terdecies *c.p.c. (nella specie, scaduto il 31.03.2026) è da ritenersi inammissibile. Invero, nell'ambito della disciplina cautelare, non si rinviene alcuna espressa previsione che autorizzi la proposizione di un reclamo in via incidentale e dunque oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 669-*terdecies *c.p.c. Non può, peraltro, ritenersi nemmeno applicabile in via analogica la disciplina di cui agli artt. 333, 334 e 335 c.p.c. in materia di impugnazione, che attiene – diversamente dal rito cautelare – a provvedimenti suscettibili di acquisire autorità di cosa giudicata*".

La difesa erariale si è poi opposta al rinvio alla Corte di Giustizia escludendo l'obbligatorietà dello stesso e rimarcando che "*[n]el caso di specie, la questione non è rilevante perché la richiesta di rinvio pregiudiziale formulata nell'interesse dei resistenti più che investire la esatta interpretazione della normativa eurounitaria si appunta sulla interpretazione di norme di diritto interno (art. 83 c.p.c.) e sullo scrutinio delle circostanze di fatto oggetto della vicenda controversa*".

Parimenti, ha escluso che l'art. 83 c.p.c. si ponga in contrasto con il dettato costituzionale. La questione, quindi, sarebbe priva di rilevanza ai fini del decidere, esponendo che "*a dimostrazione che la stessa difetta nel caso di specie è sufficiente richiamare tutti quei precedenti in cui la procura è stata ritenuta validamente conferita*

all'estero per cause di forza maggiore e, comunque, per la impossibilità degli interessati di rilasciare un mandato al difensore nella stessa unità di tempo e di luogo".

Nel merito, facendo seguito alle censure già articolate con l'atto introduttivo, ha ribadito la tesi volta a sostenere l'inesistenza di un obbligo di concedere un visto di ingresso per motivi umanitari e la connessa insussistenza di un obbligo dello Stato membro di superare impedimenti di fatto derivanti da contesto del Paese terzo di residenza del beneficiario.

Con note depositate il 21.05.2026 i reclamati si sono opposti alla richiesta di sospensione dell'efficacia dell'ordinanza cautelare allegando, circa il merito della questione, due recenti sentenze con cui il Tribunale di Bologna ha accolto le domande di ricongiungimento familiare formulate da soggetti confinati nel territorio di Gaza rifuggendo da ogni formalismo interpretativo dell'art. 29 del d.lgs. 386/98.

Il 4.6.2026 si è tenuta l'udienza collegiale in presenza ma, poiché per via di un malfunzionamento del sistema informatico, il verbale di udienza è andato perduto, l'8.6.2026 si è tenuta una nuova udienza all'esito della quale il Collegio si è riservato.

Diritto

Il reclamo è fondato.

1. **Sull'eccepito difetto di giurisdizione**

In ordine logico, deve essere esaminata per prima la censura con cui il Ministero ha sostenuto il difetto assoluto di giurisdizione del giudice adito, "*considerato che la prospettazione contenuta nell'atto introduttivo e la documentazione versata in atti precludono di individuare un "atto" giustiziabile*".

Il motivo è infondato.

L'amministrazione richiama il principio di diritto secondo cui la giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (Cass. sez. un. n. 20350 del 2018).

Ebbene, nella specie i ricorrenti hanno lamentato il mancato rilascio di un visto umanitario. L'assenza di un "atto giustiziabile" non preclude l'esame della condotta delle autorità preposte che, nella prospettazione di parte, sarebbe risultata lesiva di diritti fondamentali.

2. **Sulla regolarità della procura**

Proseguendo in ordine logico, viene in rilievo la questione inerente alla regolarità della procura alle liti. In passato, un discostamento dalla procedura ordinaria è stato ritenuto superabile in sede cautelare in caso di sussistenza di obiettive ragioni, di carattere eccezionale, tali da far ritenere impossibile sia sotto il profilo

materiale sia sotto quello giuridico il rilascio della procura nelle forme ordinarie (cfr. Trib Roma, ordinanza n.r.g. 17732/2023 dell'8.6.2023).

Tale opzione interpretativa appare tuttora condivisibile in considerazione delle peculiarità che connotano il procedimento cautelare, nel corso del quale il giudice è chiamato a compiere un bilanciamento tra l'interesse tutelato dalla regola procedurale e la necessità di non frustrare le ragioni di urgenza. Quando, come nella specie, la situazione di fatto non consente di conferire la procura se non con le modalità prescelte dal ricorrente, deve ritenersi che, l'assenza di un'alternativa esigibile, assuma valore decisivo ai fini di ritenere la regolarità dell'atto.

Va segnalato poi che, sebbene, tale interpretazione non possa, allo stato, definirsi pacifica poiché in senso contrario, si è espressa questa sezione con l'ordinanza n.r.g. 42644/2025 del 6.10.2025, oggi occorre tenere in alta considerazione che il 02.03.2026 il Primo Presidente della Corte di cassazione, rispondendo a tre quesiti posti con rinvio pregiudiziale *ex* art. 363 *bis* c.p.c. da questo Tribunale (n.r.g. 22689/2025), ritenuta inammissibile la questione inerente alla validità della procura alle liti rilasciata all'estero mediante videoconferenza in un contesto di chiusura delle rappresentanze consolari, ha puntualizzato che "*Rientra, infatti, ordinariamente tra i compiti del giudice farsi carico di verificare, nell'interpretazione della legge, la compatibilità dell'approdo ermeneutico con i principi risultanti dalle fonti sovraordinate, quando il risultato dell'esegesi si risolva in un onere tale da rendere impossibile, in talune situazioni di estrema difficoltà, l'esercizio del diritto di azione o lo svolgimento dell'attività processuale*".

Ebbene, il Collegio ritiene che tale puntualizzazione corrobori l'interpretazione prescelta e consenta di escludere una preclusione assoluta circa la possibilità di ritenere valida una procura rilasciata con modalità che, come nella specie, per insormontabili impedimenti di fatto, si siano discostate da quelle ordinarie.

3. Sull'ammissibilità del reclamo incidentale

Va quindi esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata in relazione al reclamo incidentale.

Ebbene, l'art. 669 *terdecies*, comma 1, c.p.c. prevede che contro l'ordinanza con la quale è stato concesso o negato il provvedimento cautelare è ammesso reclamo nel termine perentorio di quindici giorni dalla pronuncia in udienza ovvero dalla comunicazione o dalla notificazione se anteriore.

Quanto alla natura di tale rimedio, unico e autonomo, può ricordarsi che il legislatore del 1990 ha introdotto l'istituto del reclamo contro i provvedimenti cautelari configurandolo, secondo la miglior dottrina, più che come una vera e propria impugnazione, come una sorta di prosecuzione del giudizio cautelare unitario; ciò in funzione di una nuova pronuncia nell'esercizio degli stessi poteri da parte di un giudice che è diverso da quello che ha pronunciato il primo provvedimento, solo perché opera in una composizione sempre collegiale per lo più nell'ambito dello stesso ufficio giudiziario; e tutto ciò con l'attribuzione alla nuova pronuncia della portata di sostituirsi alla prima. Naturalmente anche questa nuova pronuncia ha il carattere della provvisorietà, che ne implica, oltre che la revocabilità la modificabilità in pendenza del giudizio, la naturale caducazione là dove sopraggiunga una pronuncia negativa sul merito.

Detta impostazione trova conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 65 del 1998, ove si legge che "*[a]ttraverso l'istituto del reclamo il legislatore ha inteso introdurre, secondo quanto più volte rilevato da questa Corte (cfr., da ultimo, sentenza n. 421 del 1996), un generale mezzo di controllo dell'operato del giudice della cautela, affidato a un giudice diverso e collegiale.*

Quest'ultimo è quindi investito del complessivo contenuto della domanda cautelare ed è titolare dei medesimi poteri conferiti al primo giudice; per cui il giudizio che s'instaura a séguito del reclamo è destinato a svolgersi sull'intero thema decidendum *oggetto del procedimento cautelare, del quale il momento del reclamo costituisce la prosecuzione. L'integrale devoluzione della controversia al giudice collegiale implica che il provvedimento da questi adottato venga a sostituire del tutto quello reclamato, e comporta altresì che il secondo giudice non sia limitato, nella propria cognizione e nella dotazione degli strumenti decisori, dai motivi dedotti dalle parti reclamanti. Con la conseguenza che sarebbe inconfigurabile un giudizio di reclamo circoscritto ad un solo punto della decisione secondo l'ottica propria del giudizio di impugnazione, qual è viceversa quella sottesa alla prospettazione. E dunque contrasterebbe con la logica stessa dell'istituto un intervento additivo che lo piegasse alle caratteristiche del doppio grado distogliendolo da quelle, sue tipiche, che lo connotano quale sviluppo ulteriore - seppure in una sede diversa - dell'unico procedimento cautelare.*"

Insomma, al giudice del reclamo vengono trasferiti per legge gli stessi poteri esercitati dal primo giudice della cautela. In dottrina si è autorevolmente osservato che ciò esclude gli oneri di riproposizione propri del giudizio di appello e lascia spazio alla possibilità di *reformatio in peius*, indipendentemente dal reclamo incidentale, certamente ammissibile, tranne, però, che in via tardiva.

Ed infatti l'inammissibilità del reclamo incidentale tardivo discende dalla natura perentoria del termine di impugnazione e, conseguentemente, dall'impossibilità di "recuperare" il potere di impugnare per effetto del reclamo altrui.

Inoltre, orienta versa questa soluzione l'inapplicabilità in via analogica della disciplina prevista dagli artt. 333-335 c.p.c. stante la natura non impugnatoria in senso pieno del reclamo e l'assenza del carattere dell'incontrovertibilità della decisione cautelare, proprio invece del giudicato, che costituisce la *ratio* giustificatrice delle regole che disciplinano l'appello incidentale delle sentenze.

Vale rimarcare che l'assenza del carattere della decisorietà - ravvisata anche dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 28790 del 2022) - costituisce ulteriore conferma della natura non impugnatoria in senso proprio del reclamo, da cui discende l'impossibilità di riferire ad esso, *sic et simpliciter*, le regole tipiche delle impugnazioni ordinarie (cfr., in tal senso, Cass. n. 7692 del 2024, secondo cui nel procedimento cautelare d'urgenza, l'ordinanza con cui il giudice del reclamo *ex* art. 669 *terdecies* c.p.c. revoca il provvedimento cautelare non è impugnabile con appello ordinario).

A questo punto occorre esaminare la questione tenendo conto della nota distinzione dogmatica tradizionale tra "soccombenza pratica" e "soccombenza teorica".

Le considerazioni svolte sopra concernono e presuppongono una "soccombenza pratica", ossia il mancato conseguimento, totale o parziale, del bene-interesse della vita oggetto della domanda.

Diverse considerazioni valgono nel caso della c.d. "soccombenza teorica", espressione con cui si suole fare riferimento alla situazione della parte totalmente vittoriosa, la quale, contestando la decisione, voglia ottenere soltanto un riesame da parte del giudice dell'impugnazione di eccezioni o questioni o tesi difensive assorbite o risolte sfavorevolmente, di domande subordinate non esaminate perché è stata accolta la domanda principale o aspiri solo ad una modifica della motivazione.

Al riguardo la giurisprudenza di legittimità ha da tempo affermato che la parte totalmente vittoriosa non deve proporre appello incidentale sulle questioni assorbite poiché non ha un interesse ad impugnare, restando gravata unicamente da un onere di riproposizione *ex* art. 346 c.p.c. (*ex multis*, Cass. n. 32897/2022; n. 33776/2023, nn. 2670/2025).

Il principio può ben trovare applicazione in relazione all'istituto del reclamo poiché l'effetto devolutivo e continuativo del giudizio non osta alla riproposizione delle ragioni già articolate in sede cautelare di fronte al primo giudice.

Alla luce di tali premesse, dunque, le ragioni articolate dai reclamati con la memoria depositata il 20.05.2026, sebbene contenute in un atto processuale intitolato "Reclamo incidentale" (che, come tale, sarebbe certamente inammissibile perché presentato oltre il termine perentorio di quindici giorni dal momento in cui sorge l'interesse ad impugnare, ossia dalla notificazione del reclamo), possono essere esaminate in ossequio alla richiamata regola che consente di riproporre, anche in sede di reclamo, ragioni già articolate nel primo giudizio. Il Tribunale, infatti, non è vincolato dalla denominazione formale dell'atto.

4. Sul mancato accoglimento della domanda di ricongiungimento familiare

Il giudice della cautela ha ritenuto che "*la domanda di rilascio di visti per ricongiungimento familiare non può trovare accoglimento in ragione della mancanza dei requisiti previsti dall'art.29 d.lgs. 286/98, che al comma 1 lett. c) in caso di ricongiungimento con figlio maggiorenne, richiede gli ulteriori presupposti della vivenza a carico e dell'impossibilità di provvedere alle proprie esigenze di vita per uno stato di salute che comporti invalidità totale, circostanza non integrata dai problemi di salute documentati dai certificati prodotti in giudizio. Conseguentemente non possono trovare accoglimento neanche le domande estese al nucleo familiare della figlia maggiorenne*".

Il Collegio ritiene che tale conclusione non possa essere condivisa e che, come s'è detto, in virtù dell'effetto devolutivo del reclamo, le ragioni articolate dagli odierni reclamati possano essere esaminate in questa sede.

5. Sull'individuazione dei soggetti ricongiungibili

La direttiva 2003/86/CE disciplina il ricongiungimento dei cittadini di Paesi terzi e si prefigge lo scopo "*di fissare le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri*" (art. 1)[5].

[5] Indicativo è quanto si legge nel considerando 2, ossia che "*Le misure in materia di ricongiungimento familiare dovrebbero essere adottate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi strumenti di diritto internazionale. La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali ed i*

L'art. 4 include, tra i familiari che possono essere autorizzati a fare ingresso e a soggiornare "*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*".

L'art. 10, paragrafo 2, stabilisce poi che "*Gli Stati membri possono autorizzare il ricongiungimento di altri familiari non previsti all'articolo 4, qualora essi siano a carico del rifugiato*".

La direttiva non definisce espressamente una nozione utile per determinare il concetto insito nell'espressione "a carico". Tuttavia importanti indicazioni si traggono dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha stabilito che "*52 … 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 situazione economica degli altri parenti, il rifugiato sembra essere il familiare più idoneo a fornire il sostegno materiale richiesto.*

53 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)" (sentenza del 12 dicembre 2019 nella causa C-519/18).

Nell'ordinamento nazionale, come è noto, l'art. 29, comma 1, del d.lgs. 286/98, là dove individua le categorie di soggetti con cui è possibile effettuare il ricongiungimento, prevede, alla lett. c), i "*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*". Manca, tuttavia, anche in tal caso una definizione esplicita della nozione di vivenza a carico.

Non di meno la giurisprudenza di legittimità, in consonanza con la Corte di giustizia, ha da tempo affermato che - anche e soprattutto in caso di ricongiungimento richiesto dallo straniero al quale sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato – la interpretazione resa dalla Corte di Giustizia in ordine alla nozione di "vivenza a carico" del soggiornate con il quale si chiede il ricongiungimento "*postula, secondo le più recenti pronunce (cfr. CGUE 12.12.2019, C- 519/18), la dimostrazione di una situazione di effettiva dipendenza economica consistente, ai sensi dell'art. 10, paragrafo 2, della direttiva 2003/86, da una parte, in una condizione tale da non consentire di provvedere alle proprie necessità essenziali nello Stato d'origine, dall'altra, nella prova che il rifugiato al quale si deve ricongiungere gli fornisca costantemente il sostegno materiale, tenuto conto di tutte le circostanze pertinenti, quali il grado di parentela del familiare interessato con il rifugiato, la natura e*

---

principi riconosciuti in particolare nell'articolo 8 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

la solidità degli altri legami familiari e l'età e la situazione economica degli altri parenti" (Cass. n. 20127 del 2021).

Va quindi accertato che il necessario sostegno materiale venga effettivamente fornito dal soggiornante sul territorio italiano, quale persona che, sulla base delle complessive circostanze del caso concreto, si riveli essere il familiare più idoneo allo scopo (cfr. anche Cass. n. 24488 del 2021, che ha affermato il principio con riferimento al ricongiungimento del genitore).

Concludendo, deve ritenersi pacificamente che il concetto di vivenza a carico non può essere ricondotto alla sola dipendenza economica stabile e non occasionale, ma abbraccia ogni situazione di assenza di mezzi adeguati del familiare nel Paese di origine effettivamente riscontrabile nel caso concreto.

In tal senso va tenuto conto che la Corte di giustizia dell'UE ha elaborato una nozione di *dependency* che rifugge da interpretazioni formalistiche o restrittive valorizzando l'esame del singolo quadro di vita di volta in volta considerato, attribuendo rilievo ad emergenze quali, ad esempio, l'incapacità di provvedere ai propri bisogni essenziali o l'essere sostenuto dall'altro familiare, che risultino indicative di una situazione di dipendenza di fatto (cfr.: caso C-607/21; caso C-380/17; caso C-560/20).

In ultimo, sempre in tema di necessaria considerazione delle caratteristiche peculiari d'ogni singola fattispecie, non può non farsi cenno alla fondamentale sentenza della Corte EDU, caso Jeunesse v. The Netherlands (ricorso n. 12738/10, sentenza della Grande Camera del 3 ottobre 2014), con cui la Corte di Strasburgo, in applicazione dell'art. 8 CEDU, ha affermato che, nei casi che riguardano sia la vita familiare sia l'immigrazione, l'estensione degli obblighi di uno Stato di ammettere nel proprio territorio i familiari di persone che vi risiedono varia in funzione delle circostanze concrete delle persone interessate e dell'interesse generale.

5.1 Sulla possibilità di ricongiungere il figlio maggiorenne coniugato a carico

Come s'è detto, la direttiva 2003/86/CE riconosce agli Stati membri il potere di autorizzare l'ingresso o il soggiorno dei figli adulti a carico non coniugati (art. 4). Gli Stati membri, però, si ripete, possono superare tale previsione a vantaggio di altri familiari "*a carico del rifugiato*" (art. 10, paragrafo 2).

Si è anche ricordato che l'art. 29, comma 1, del d.lgs. 286/98 include tra i familiari ricongiungibili i "*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*", senza operare alcun riferimento al coniugio.

Occorre, allora, verificare se la fattispecie in esame possa essere ricondotta alla previsione di cui alla norma nazionale.

Al riguardo, va tenuto conto che la direttiva 2003/86/CE ha carattere programmatico e fissa *standard* minimi di tutela, lasciando gli Stati membri liberi di introdurre disposizioni che offrano una protezione più elevata (considerando 10).

L'art. 29 *bis*, comma 1, del d.lgs. 286/98, prevede che "*[l]o 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*".

Dunque, per il ricongiungimento familiare dei rifugiati trova applicazione il criterio di cui all'art. 29, che non prevede la preclusione derivante dal coniugio.

Tale regola appare sintonica con le fonti richiamate. Deve ritenersi, infatti, che il legislatore nazionale, non prevedendo il criterio selettivo basato sul coniugio, abbia, almeno per questa parte, operato un legittimo ampliamento in favore del rifugiato, in ossequio alla previsione di cui all'art. 10, paragrafo 2.

Il Tribunale non ignora che la previsione di cui al citato art. 29 riguarda non soltanto il ricongiungimento familiare dei rifugiati. Sicché, in relazione a richieste di ricongiungimento familiare provenienti da stranieri non rifugiati, l'interprete, presumibilmente, dovrebbe confrontarsi con altre e diverse implicazioni.

Tuttavia, in disparte le conclusioni che potrebbero comunque trarsi dal carattere programmatico "minimo" della direttiva, in questa sede, il fatto che la norma nazionale sul ricongiungimento dei familiari dei rifugiati si presenti consonante rispetto alla previsione di cui al più volte citato art. 10, paragrafo 2, pone al di fuori del campo di indagine ogni valutazione inerente a temi non direttamente riferibili alla fattispecie in esame.

Concludendo, il fatto che il figlio maggiorenne a carico del rifugiato sia coniugato non costituisce di per sé un fattore ostativo al ricongiungimento.

6. Sulle condizioni per il ricongiungimento nel prisma dell'art. 8 CEDU

La giurisprudenza di legittimità ha operato un'attenta ricostruzione della disciplina ricordando "*che la direttiva 2003/86/CE non prevede l'obbligatoria previsione del ricongiungimento per parenti diversi dal coniuge e dai figli minorenni (famiglia nucleare), rimettendola per gli altri congiunti alla decisione dei singoli Stati*" (Cass. n. 20127 del 2021, cit.).

L'inclusione di altri soggetti, dunque, è affidata alle legislazioni interne che possono procedere a tale individuazione tenendo conto del concetto di unità familiare (cfr. considerando 10).

Ciò chiarito, la giurisprudenza ha puntualizzato che "*una volta circoscritta la categoria, le condizioni per il ricongiungimento – lungi dall'essere modulate discrezionalmente – dovranno osservare i principi ed i presupposti previsti dalla stessa direttiva che, all'art. 4 comma 2 lett. a), nell'includere gli ascendenti, pone come unico limite il rispetto delle condizioni stabilite al successivo capo IV – che prevede, in termini limitativi, esclusivamente "ragioni di ordine pubblico, sicurezza pubblica o sanità pubblica".*

2.11. Conseguentemente, la disciplina degli Stati membri non potrà estendersi sino al punto di vanificare il senso della tutela accordata, e di aggirare la copertura Eurounitaria fornita dall'art. 8 della CEDU, secondo cui ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, e tale diritto non può subire ingerenze da parte dell'autorità a meno che non costituisca una misura necessaria per la sicurezza pubblica e nazionale, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

2.12. Ne' le considerazioni concernenti la dovuta attenzione alla regolazione dei flussi migratori possono condizionare l'attività dell'interprete, laddove essa si confronta con un diritto fondamentale come quello all'unità familiare: la ratio legis che emerge, con tutta chiarezza, dalla normativa comunitaria è volta, infatti, ad un bilanciamento di interessi che la subordina soltanto a problemi di sicurezza pubblica che risultano

comunque disciplinati, in termini preclusivi, dal successivo art. 6 della medesima Dir. 2003/86/CE." (Cass. n. 20127 del 2021, cit.).

7. Sulle condizioni di vita e di salute dei reclamati

Svolte queste premesse di carattere generale, con specifico riferimento al caso in esame, occorre muovere dalla presa d'atto che la prospettazione dei fatti inerente alle condizioni di vita e di salute dei genitori delle piccole [redacted]. (nata il [redacted]) e [redacted] (nata il [redacted] non è oggetto di contestazione.

In particolare, non è stato contestato che (come del resto emerge anche dalla documentazione depositata) la signora [redacted]. (nata il [redacted], è affetta da patologie infettive delle vie urinarie, idronefrosi bilaterale e necessita di un esame di medicina nucleare consistente in una scintigrafia (o scansione con radioisotopi) per entrambi i reni.

Parimenti, non è stato contestato che il marito, sig. [redacted] (nato il [redacted]), è affetto da depressione acuta conseguente alla perdita di tutti i propri familiari nel conflitto, circostanza che, ragionevolmente, porta ad escludere che egli, da tempo e sicuramente allo stato, possa considerarsi un punto di riferimento rispetto alle necessità della moglie, nonché, naturalmente, delle figlie, ancora in tenerissima età.

Infine, non è stato contestato il dato di fatto, peraltro notorio, che, nell'attuale situazione in cui si trovano coloro che vivono nella Striscia di Gaza, non è possibile ritenere che la signora, dato il suo stato di salute, possa provvedere autonomamente alle proprie indispensabili esigenze di vita.

Posto, quindi che la signora "*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*" (CGUE, causa C-519/18, cit.) e, dunque, in assenza di altri punti di riferimento, si trova certamente in una condizione di fatto riconducibile alla nozione di vivenza a carico, occorre stabilire se la madre sia il familiare più idoneo ad offrire sostegno materiale (Cass. n. 24488 del 2021, cit.).

Onde escludere la rilevanza ipotetica di valutazioni prognostiche, può ricordarsi che la CGUE (Caso C-423-12), muovendo dall'affermazione della portata non decisiva di elementi formali, ha tratto l'ulteriore corollario secondo cui la mera capacità lavorativa potenziale o il mancato tentativo di autosostentamento non ostano al riconoscimento di una situazione di dipendenza concreta ed attuale.

Circa il requisito della maggiore idoneità, si è già fatto cenno a quanto stabilito dalla Corte di giustizia con la citata sentenza C-519/18 del 12.12.2019 (TB c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal) ove si legge che, a tal fine, occorre accertare che il sostegno materiale sia "*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 situazione economica degli altri parenti, il rifugiato sembra essere il familiare più idoneo a fornire il sostegno materiale richiesto*". Tale condizione - come si dirà ancora e più diffusamente in seguito - ricorre nel caso di specie.

Nella valutazione delle condizioni di vita dei reclamati, il Tribunale tiene conto, poi, delle indicazioni di principio rinvenibili nel considerando 8 della direttiva 2003/86/CE, a mente del quale "*[l]a situazione dei rifugiati richiede un'attenzione particolare, in considerazione delle ragioni che hanno costretto queste persone a fuggire dal loro paese e che impediscono loro di vivere là una normale vita familiare. In considerazione di ciò, occorre prevedere condizioni più favorevoli per l'esercizio del loro diritto al ricongiungimento familiare*".
In applicazione di tali criteri il Tribunale ritiene che la particolare condizione di impossibilità di cui s'è detto si presenti direttamente correlabile alla figura materna. Sussiste, in altri termini, la posizione "a carico" della figlia rispetto alla madre.
Nella specie, è incontestato che ci si trovi di fronte ad un nucleo familiare coeso. Nucleo che ha vissuto in una situazione di piena e costante condivisione, dando vita ad una vera e propria comunità domestica caratterizzata dalla centralità della madre, riferimento materiale ed affettivo per tutti i figli, compresa la prima figlia maggiorenne.
Né tale quadro di vita desta sorpresa, trattandosi di pedissequa riproposizione di un diffuso modello sociale rispetto al quale - può aggiungersi per completezza espositiva – ogni considerazione sorretta dal principio di ragionevolezza può ulteriormente emanciparsi dal rischio dell'empirismo alla luce di evidenze scientifiche che confermano, anche in relazione ad altri campi del sapere, che per la neomamma, la figura materna, nel ruolo di madre e nonna, assume un ruolo di riferimento essenziale e centrale nella cogestione degli oneri di accudimento, protezione e cura della prole nei primi anni di vita.
Nel caso in parola, anche in ragione della giovane età della madre delle bimbe, appena ventiduenne, e delle sue precarie condizioni di salute, l'esigenza di mantenere costante la presenza di una figura nucleare di riferimento erogatrice di un supporto emotivo oltre che di un sostegno materiale (anche questa circostanza non è contestata) assume importanza decisiva, portando ad affermare l'idoneità obiettiva e non surrogabile della signora [redacted]., quale soggetto rispetto al quale devono ritenersi sussistenti tutti i requisiti relazionali che la legge prevede per il riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare.

8. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni svolte, il Tribunale rigetta il reclamo ritenendo fondate le ragioni che gli odierni reclamati - onde conseguire, quale bene della vita, l'ingresso in Italia di [redacted]., [redacted], [redacted]. e [redacted] – hanno articolato invocando la disciplina del ricongiungimento familiare dei rifugiati.
Va, dunque, dichiarato il diritto al ricongiungimento familiare di [redacted]., nata a Gaza il [redacted], [redacted]., nato a Gaza il [redacted] nonché delle minori [redacted] nata a Gaza il [redacted] e [redacted] nata a Gaza [redacted], con [redacted]., nata in Palestina il [redacted], residente in Italia, titolare dello *status* di rifugiata e, per l'effetto va ordinato alle amministrazioni reclamanti il rilascio, previa adozione dei necessari atti presupposti, dei relativi visti.
Resta assorbito ogni altro profilo di doglianza.

9. Sulle spese del reclamo.

Il primo giudice della cautela ha disposto la compensazione integrale delle spese.

Il Collegio, tenuto conto dell'esito globale della lite, delle motivazioni che hanno condotto all'accoglimento, della novità della questione, ritiene che le spese inerenti al reclamo debbano essere compensate.

P.Q.M.

Respinge il reclamo,

dichiara il diritto al ricongiungimento familiare di [redacted]., nata a Gaza [redacted], [redacted] nato a Gaza il [redacted], nonché delle minori [redacted]., nata a Gaza il [redacted] e [redacted] nata a Gaza il [redacted] con [redacted], nata in Palestina [redacted], residente in Italia, titolare dello *status* di rifugiata,

ordina alle amministrazioni reclamanti il rilascio, previa adozione dei necessari atti presupposti, dei relativi visti.

Compensa le spese del reclamo.

Si comunichi.

Così deciso in Roma, in data 12 giugno 2026

La Presidente

Luciana Sangiovanni