GIUSTIZIA INSIEME

Diritti umani

Protezione internazionale e ricongiungimento dei familiari in condizioni di particolare vulnerabilità

di Paolo Morozzo della Rocca

2 ottobre 2026

Sommario: 1. A partire da Gaza – 2. Il diritto al ricongiungimento familiare dei protetti internazionali – 3. Sulla giurisprudenza dell'effetto utile in materia di ricongiungimento al protetto internazionale minore di età – 4. Sul diritto al ricongiungimento dei familiari con disabilità – 5. In particolare, sul ricongiungimento dei familiari adulti, ma bisognosi di protezione a causa di una disabilità, del protetto internazionale – 6. Brevi cenni sulla giuridicità dell'obbligo di rilascio del visto per motivi umanitari – 7. È possibile un dovere "umanitario" di rilascio del visto per motivi familiari? – 8. Una contraddizione da risolvere mediante deroghe in presenza di circostanze eccezionali?

---

1. A partire da Gaza

Le tragiche condizioni in cui oggi si trovano i palestinesi – con particolare riguardo a quelli residenti nella Striscia di Gaza o da questa fortunosamente esfiltrati per poi permanere, profughi

privi di adeguata protezione, nel più ampio ambito regionale – sono oggetto di attenzione dei tribunali italiani, chiamati a valutare complessi profili disciplinari attinenti sia al diritto di asilo, sia al diritto di ottenimento di un visto per motivi familiari, sia, infine, al diritto al rilascio di un visto ai sensi dell'art. 25 Codice Visti.

L'interrogativo da cui muove questo breve contributo – fortemente debitore nei riguardi di recenti arresti della giurisprudenza – consiste, più specificamente, nel chiedersi: a) quale sia il perimetro delle relazioni con un protetto internazionale già residente in Italia idoneo a fondare il diritto di ingresso per ricongiungimento familiare di persone dimoranti all'estero in gravi condizioni di pericolo; b) se tale perimetro sia dato dalla legge una volta per tutte, oppure se, in circostanze eccezionali, sia consentito oltrepassarlo.

2. Il diritto al ricongiungimento familiare dei protetti internazionali

Come è noto, con il recepimento del diritto euro-unionale, sin dal 2014 la disciplina del ricongiungimento familiare dei rifugiati e dei titolari di protezione sussidiaria è divenuta, nell'opzione legislativa italiana, lamedesima, consentendo per gli uni e per gli altri – ai sensi del combinato disposto tra l'art. 22, c. 4, del d.lgs.251/2007 e gli artt. 29, c. 3, e 29-*bis* del testo unico – il ricongiungimento nei riguardi di qualunque familiare tra quelli elencati all'art. 29, c. 1, t.u.i. senza dover dimostrare il possesso dei requisiti di alloggio, di reddito e (per gliascendenti ultrasessantacinquenni) di copertura assicurativa delle spese sanitarie.

Almeno sino ad ora, le progressive restrizioni legislative al ricongiungimento familiare sembrano avere in larga parte risparmiato il diritto all'unità familiare dei protetti internazionali, con particolare riguardo ai titolari di protezione sussidiaria. Si pensi in particolare al comma 1-*bis* dell'art. 28, t.u.i., introdotto dall'art. 12-*ter* del d.l. n. 145/2024, a termini del quale lo straniero residente in Italia deve ora avere maturato, al momento della richiesta di ricongiungimento, un periodo ininterrotto di soggiorno legale di almeno due anni nel territorio nazionale[1]. Sono tuttavia esclusi da questo inedito requisito di pregresso soggiorno, oltre ai ricongiungimenti con i figli minori di età, quelli richiesti da titolari di protezione internazionale.

In questa irrigidita cornice normativa, va particolarmente apprezzata la decisione del tribunale di Roma di ordinare all'Ambasciata italiana a Teheran il rilascio del visto di ingresso per la madre e per il fratello (ancora minorenne) di una rifugiata afghana residente in Italia[2].

A tale esito il giudice è giunto interpretando estensivamente, in modo costituzionalmente orientato, l'art. 29, co.4, t.u.i., che, inteso invece in modo letterale, consentirebbe "l'ingresso al seguito" solo nei casi di stranieri in ingresso che siano titolari di un permesso per residenti di lungo periodo oppure in possesso di un visto di ingresso per lavoro, per studio o per motivi religiosi.

Il giudice non si però è limitato a estendere ai titolari di protezione internazionale la facoltà di ricongiungere familiari al seguito, ma ha consentito, mediante la segnalata interpretazione, che avvenisse il ricongiungimento al seguito del familiare da ricongiungere di un ulteriore familiare ritenuto ricongiungibile, ai sensi dell'art. 29 t.u.i., non in ragione della sua relazione familiare con il richiedente il ricongiungimento ma in quanto figlio della familiare (la madre del richiedente) ammessa al ricongiungimento.

Si tratta di un'opzione interpretativa coraggiosa ma, nel preminente interesse del minore, sicuramente ragionevole, a motivo della delicatissima situazione di pericolo e dunque di urgenza che caratterizza le procedure di ricongiungimento dei familiari dei protetti internazionali dimoranti in paesi di primo asilo.

Peraltro, riguardo ancora al caso di specie, se è vero che la madre – una volta ricongiunta e avere acquisito il permesso di soggiorno – avrebbe potuto successivamente chiedere il ricongiungimento familiare con il figlio, pure è vero che tale possibilità molto probabilmente sarebbe stata esercitata in modo tardivo, con gravissimo danno all'interesse del minore abbandonato nel frattempo in una situazione di pericolo; e con l'ulteriore rischio che nel frattempo ne sopravvenisse la maggiore età.

Il Tribunale sottolinea, inoltre, come «impedire al minore di seguire la madre in Italia pregiudicherebbe in maniera definitiva anche il diritto all'unità familiare della ricorrente rifugiata, in quanto la madre non potrebbe realisticamente abbandonare il figlio, un giovane di 14 anni (alla data dell'ordinanza cautelare) affidato alle sue cure».

Tornando alla normativa vigente, va riconosciuto come sia stata senza dubbio avara la scelta di non ampliare in modo rilevante, riguardo ai protetti internazionali, la cerchia dei familiari ricongiungibili. Una possibilità previstadall'art. 10 della direttiva 2003/86/CE, cui l'Italia ha aderito limitandosi ad aggiungervi il solo caso del genitore del minore straniero non accompagnato titolare dello *status* di protezione internazionale (possibile, nel diritto domestico, in ragione del combinato disposto tra l'art. 29-*bis*, c. 3, t.u.i. e l'art. 22, c. 4, d.lgs. 251/2007)**[3]**.

La pur avara apertura normativa è qui da ritenersi applicabile anche nel caso in cui il minore sia coniugato, pure in considerazione dell'opportunità di svincolare il minore stesso dalle insufficienze dei registri di stato civile e dagli effetti pregiudizievoli di matrimoni precoci **[4]**.

Peraltro, come chiarito dalla Corte di giustizia, la minore età nell'ambito delle procedure di ricongiungimento familiare dei rifugiati (e ciò vale anche per i titolari di protezione sussidiaria) non va riferita alla data dellarichiesta di ricongiungimento ma alla data dell'ingresso del m.s.n.a. nel paese membro di asilo**[5]**.

Per questa ragione sono stati ritenuti ricongiungibili, nella qualità di genitori di una m.s.n.a. rifugiata, il padre ela madre di una ragazza già divenuta maggiorenne al momento della richiesta di ricongiungimento; e, sulla basedel medesimo principio, la Corte ha poi ritenuto che possa essere ricongiunto il figlio già maggiorenne almomento della domanda di ricongiungimento, ma ancora minorenne quando i genitori manifestarono la volontàdi chiedere asilo nel Paese membro della UE, purché la domanda di ricongiungimento sia presentata entro tremesi (termine solo di massima e dunque suscettibile di pur brevi e comunque pericolose dilazioni) dall'acquisizione dello *status* di rifugiato**[6]**.

3. Sulla giurisprudenza dell'effetto utile in materia di ricongiungimento al protetto internazionale minore di età

Come ben sa il giudice capitolino poc'anzi citato, l'interpretazione autentica della direttiva da parte della Corte di Giustizia ha talvolta consentito di ampliare ancora il diritto alle relazioni familiari dei protetti internazionali.

In particolare la Corte ha ritenuto che, per assicurare l'effetto utile della norma che prevede il diritto del minore rifugiato al ricongiungimento con i propri genitori, occorre consentire anche l''ingresso di altri eventuali familiari di per sé esclusi dal novero dei ricongiungibili (nel caso di specie la sorella con disabilità già maggiorenne) che abbiano però necessità di assistenza da parte dei genitori del minore rifugiato, in modo da evitare che questi ultimi si trovino nella condizione di non potersi ricongiungere con il figlio senza compromettere la salute e le prospettive di vita degli altri familiari a loro carico**[7]**. Se così fosse, infatti, il rifugiato minorenne verrebbe, *de facto*, privato del suo diritto al ricongiungimento familiare con i genitori **[8]**.

La scelta tragica evitata nel caso di specie dalla Corte di giustizia riguardava, in sostanza, quale tra due figli avere con sé: se quello minorenne, già residente e titolare del diritto al ricongiungimento, oppure la figlia, esclusa di per sé dal diritto al ricongiungimento perché già maggiorenne, ma non autosufficiente.

Va tuttavia osservato che un impedimento *de facto* del tutto analogo al diritto del figlio rifugiato al ricongiungimento con i genitori si sarebbe verificato anche nel caso in cui a dipendere inevitabilmente dall'assistenza personale dei suoi genitori fosse stato un familiare diverso dalla figlia, come, ad esempio, un nipote o un cugino privo di altri riferimenti e con loro già effettivamente convivente o da loro fortemente dipendente.

Anche in tali casi la gravità delle conseguenze avrebbe infatti reso umanamente tragica la scelta dei genitori di ricongiungersi oppure no al figlio e avrebbe di conseguenza dovuto legittimare l'ingresso al loro seguito dell'ulteriore familiare.

A tale conclusione deve giungersi – ove ci si adoperi per assicurare l'effetto utile della norma, pur senza con ciò pretendere di sovvertirla – considerando prevalente, in concreto, la rilevanza del grado di dipendenza nella relazione tra i soggetti rispetto alla rilevanza in sé del grado della relazione familiare, di solito decisivo, invece, nel delimitare legislativamente (e dunque mediante una valutazione in astratto) la cerchia degli aventi diritto al ricongiungimento familiare.

La medesima scelta tragica tra il ricongiungimento con il figlio rifugiato e la convivenza con la figlia con disabilità potrebbe dunque ritrovarsi, meritando analoga risposta, anche riguardo a cugini, fratelli o nipoti con gravi disabilità con cui i genitori del minore rifugiato convivano e di cui siano, in fatto o in diritto, gli unici responsabili o l'unico sostegno.

E ovviamente analogo ragionamento è riferibile al caso in cui la medesima scelta tragica ricada su un familiare in senso stretto, tra quelli di cui all'art. 29 t.u.i., diverso dal genitore del protetto internazionale; oppure al caso dei genitori o del coniuge ricongiungibili a uno sponsor già adulto (non necessariamente titolare di protezione internazionale) senza i quali verrebbe in maggior rischio la sopravvivenza di una comunità familiare più vasta di quella composta solo da eventuali fratelli ancora minorenni del richiedente il nulla osta al ricongiungimento.

Anche il Tribunale di Bologna, con un'ordinanza del 5 giugno 2026, ha ben colto l'effettiva ampiezza del principio di diritto affermato dalla Corte di Giustizia. La vicenda sottoposta alla sua attenzione riguardava la richiesta di ricongiungimento formulata da una rifugiata gazawi nei riguardi del fratello, gravemente ferito sotto i bombardamenti della striscia e bisognoso dell'assistenza personale di una seconda sorella rimasta con lui in Qatar proprio per assisterlo, in

quanto invalido e non autosufficiente, e restia ad abbandonarlo al suo destino, benché già ammessa al ricongiungimento in quanto madre di un minore rifugiato residente in Italia.

Particolarmente interessante, in questo caso, è il fatto dell'estraneità del minore, già riconosciuto come rifugiato in Italia assieme alla sorella, al procedimento, il cui interesse al ricongiungimento con la madre sarebbe stato destinato ad essere frustrato dalla necessità di quest'ultima di rimanere assieme al fratello maggiorenne, bisognoso della sua personale assistenza.

Il Tribunale non accoglie, anche a tale riguardo, l'obiezione dell'Amministrazione reclamante, secondo cui la richiedente il ricongiungimento con il proprio fratello non poteva fondare questa sua richiesta facendo valere il diritto del nipote, in quanto quest'ultimo non era parte del procedimento. E lo fa in ragione del carattere unitario dell'interesse all'unità della famiglia, «non frammentabile nei singoli interessi dei suoi componenti».

È questo, forse, il passaggio più fugace dell'ordinanza bolognese, il quale avrebbe forse meritato maggiore attenzione: la richiedente è tutrice del nipotino rifugiatosi in Italia al suo seguito? E se non è tutrice ne è tuttavia affidataria? Non avrebbe potuto il tutore del minore – e se non ancora nominato il suo provvisorio sostituto – chiedere lui stesso il ricongiungimento con lo zio, al fine di consentire alla madre di spendere il visto di ingresso già acquisito senza l'impedimento dei suoi doveri di assistenza familiare al fratello con grave disabilità?

E infine: la disposizione di cui all'art. 28, co. 3, t.u.i., che sottolinea, nell'ambito delle procedure e dei giudizi concernenti il diritto all'unità familiare, l'obbligo per l'interprete di prendere «in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo» (art. 3, co. 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989) nei procedimenti riguardanti i minori, richiede per la sua vincolatività che il minore sia destinatario diretto del procedimento (o parte del giudizio) oppure, come sembra più ragionevole ritenere, è sufficiente che sia oggettivamente interessato dai suoi effetti?

Un interrogativo, quest'ultimo, che assume importanza ben al di là di quella singola ordinanza e che va considerato nell'ambito di un'elaborazione giurisprudenziale che non pare ancora avere raggiunto un approdo conclusivo.

4. Sul diritto al ricongiungimento dei familiari con disabilità

Che l'itinerario giurisprudenziale sia a tutt'oggi incompiuto e ancora predisposto, in particolare, all'individuazione di nuovi profili di rilevanza dell'eccezionale manifestazione di violenza subita

dalla popolazione della striscia di Gaza (ma analoga riflessione potrebbe riguardare altre popolazioni che, pure, sono o sono state a rischio di genocidio come, ad esempio, in Sudan o magari, in un prossimo futuro, di nuovo nel Tigray) è già testimoniato da altre pronunce, alcune delle quali provenienti dal medesimo Tribunale di Bologna.

Proponendo argomenti poi ulteriormente sviluppati in successive decisioni, una di queste ha riconosciuto il diritto di una rifugiata gazawi al ricongiungimento familiare con quattro figli maggiorenni e i coniugi di due di essi, tutti a quel momento ancora residenti a Gaza.

Nell'accogliere tale richiesta il Tribunale ha fatto propria un'interpretazione evolutiva dell'art. 29, co. 1, lett. c) del d.lgs. n. 286/1998, il quale in effetti prevede che il ricongiungimento dello straniero regolarmente soggiornante con i figli maggiorenni è consentito quando questi ultimi, oltre ad essere "a carico", si trovino "per ragioni obiettive" impossibilitati a «provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale».

Nel giungere a tale esito, il giudice bolognese ha aderito alla tesi secondo cui il requisito di invalidità totale non va considerato alla lettera, indicando piuttosto una condizione di salute che può definirsi invalidante avuto riguardo all'ambiente in cui sopravvive il familiare da ricongiungere, per poi osservare che la drammatiche condizioni nella striscia di Gaza determinano una situazione generale di grave lesione della salute tale da giustificare un'interpretazione della norma che consenta il ricongiungimento dei figli maggiorenni (e delle loro mogli) ancorché non certificati come invalidi**[9]**.

Va osservato come, nella sua attuale formulazione, la norma costituisca in Italia l'esito ultimo di un duplice restringimento del diritto al ricongiungimento familiare attuato dal legislatore rispetto al testo originario della norma.

La più recente modifica è avvenuta, in effetti, con il d.lgs. 160/2008, in quanto sino ad allora il ricongiungimento con i figli maggiorenni era consentito alla più accessibile condizione che essi non potessero permanentemente «provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute» e quindi senza che fosse necessario dimostrare il più specifico requisito dell'invalidità totale. Ma il testo da ultimo manipolato era già l'esito di una modifica intervenuta con la legge n. 189/2002 (nota come legge Bossi-Fini) precedentemente alla quale l'art. 29 consentiva il ricongiungimento con «parenti entro il terzo grado, a carico, inabili al lavoro, secondo la legislazione italiana».

Benché interpellata sulla legittimità costituzionale dell'art. 29, co. 1, lett. c), la Consulta non si è mai concentrata sul requisito della invalidità totale[10], pur già presente nella disposizione rimessa al suo vaglio, confermando invece la legittimità del requisito relativo alle gravi condizioni di salute[11].

Va osservato, in effetti, come tale direttiva, all'art. 4, § 2, lett. b), con formula più ampia di quella attualmente vigente in Italia, consente agli Stati membri di autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei figli maggiorenni non coniugati del soggiornante «qualora obiettivamente non possano sovvenire alle proprie necessità a causa del loro stato di salute», escludendo quindi la necessità che ricorra la soglia massima percentuale di invalidità.

Pure è vero, d'altronde, che, secondo quanto osservato dalla Corte di Giustizia[12], «nell'attuazione della facoltà concessa loro dall'articolo 10, paragrafo 2 della direttiva 2003/86, gli Stati membri possono stabilire requisiti supplementari» (con riguardo, nel caso di specie, alla clausola ungherese che consentiva il ricongiungimento dei fratelli del rifugiato). Osserva, ancora, il giudice europeo che «vietare ad uno Stato membro di stabilire tali requisiti supplementari sarebbe contrario alla logica stessa dell'articolo 10, paragrafo 2, che (…) consente agli Stati membri sia di decidere di non riconoscere a nessuno dei familiari del rifugiato su cui verte detta disposizione il diritto al ricongiungimento familiare, sia di determinare liberamente quale di questi membri può beneficiare di tale diritto al ricongiungimento».

E tuttavia, la Corte pare comunque introdurre un elemento di obbligatorietà nell'attuazione della clausola facoltativa, affermando che occorre assicurare «un esame individualizzato che tenga conto di tutti gli elementi pertinenti» al caso. Indicazione questa che pare pretendere, nel caso di specie, l'accertamento in concreto del rapporto di dipendenza tra la sorella a carico e il rifugiato, ma che forse potrebbe pure condurre a dubitare della proporzionalità del requisito di invalidità totale riguardo all'effetto utile perseguito dalla clausola riguardante i figli maggiorenni che per «ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute».

Al riguardo, qualcuno potrebbe osservare quanto poco costerebbe al legislatore nazionale ritrarsi da una clausola facoltativa per non doverla mantenere in piena osservanza dei principi euro-unionali. Tuttavia, a mio parere, la questione andrebbe meglio meditata ponendosi la questione, ben più pregnante, della compatibilità della norma con la Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità del 2006.

È da chiedersi, in particolare, già con riferimento alla disciplina ordinaria del ricongiungimento familiare, se questa non risulti discriminatoria nei riguardi dei figli maggiorenni che, per motivi di salute, non possano sovvenire alle proprie necessità, benché non siano invalidi al 100%. Essi, infatti, risultano in tal modo irragionevolmente accomunati ai figli maggiorenni privi di disabilità**[13]**, mentre altrettanto irragionevolmente la norma li distanza dall'altra categoria di figli che, per altri motivi, si presume non potere sovvenire alle proprie necessità in quanto ancora minorenni, per i quali il ricongiungimento familiare è un diritto pienamente riconosciuto dalla Direttiva.

In buona sintesi, è da chiedersi se la clausola di cui all'art. 4, § 2, lett. b), della Direttiva, meramente facoltativa al momento della sua entrata in vigore, non abbia successivamente acquisito per gli Stati membri un carattere di indiretta obbligatorietà derivante dalla diversa fonte costituita dalla Decisione del Consiglio del 26 novembre 2009, che approvò, a nome della Comunità europea, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Ma è pure da chiedersi, con specifico riguardo all'Italia, se la recezione amputata della clausola (solo formalmente) opzionale di cui all'art. 4 della Direttiva non violi l'art. 117 della Costituzione in ragione dell'adesione del nostro Paese alla convenzione medesima**[14]**.

5. In particolare, sul ricongiungimento dei familiari adulti, ma bisognosi di protezione a causa di una disabilità, del protetto internazionale

La domanda di fondo (se le discipline euro-unionali e nazionali possano oppure no ritenere estranea la regolamentazione del ricongiungimento familiare agli obblighi di attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità) può forse condurre a sviluppi ulteriori quando ad avere necessità di sostegno siano persone con disabilità che si trovano in condizioni di grave pericolo o di tale miseria da minacciarne gravemente la sopravvivenza a causa di eventi eccezionali, come nel caso, ad esempio, dei tragici eventi a tutt'oggi in corso nella striscia di Gaza (dove l'annichilimento psico-fisico e la morbilità della popolazione sembrano a tutt'oggi opzioni praticate con brutalità dai dominatori dell'area) o altrove nel mondo.

Avere una disabilità, anche parziale, in un contesto di guerra e di distruzione sistematica delle infrastrutture, costituisce di per sé un'esposizione aumentata al pericolo, in sé sufficiente a giustificare il diritto alla protezione internazionale ove si realizzasse la possibilità di chiederne il

riconoscimento. Del resto, anche per coloro che si trovano profughi in un paese di primo asilo – protetti dalla violenza diretta dello sterminatore, ma senza risorse e appena tollerati – un'invalidità parziale può costituire una condanna a morte o comunque un verdetto di totale non autosufficienza. Come non richiamare, allora, l'art. 11 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità? Vi si legge, infatti, che gli Stati Parti adottano, «in conformità agli obblighi derivanti dal diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e le norme internazionali sui diritti umani, tutte le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, incluse le situazioni di conflitto armato, le emergenze umanitarie e le catastrofi naturali».

Tra le misure adottabili a tal fine, come è noto, una non più rada giurisprudenza afferma il diritto al rilascio del visto per motivi umanitari, o in adempimento di obblighi internazionali, di cui all'art. 25 Codice Visti[15].

È questo un percorso che può trovare, nella sussistenza di legami effettivi con l'Italia, specie in presenza di sponsor solidali o familiari, un fondamento idoneo ad affrontare le insidie della valutazione in merito al rilascio o meno del visto da parte delle autorità consolari italiane all'estero[16], la cui decisione è opponibile davanti alle sezioni specializzate in materia di immigrazione e asilo del Tribunale di Roma. È questa una possibilità che potrebbe riguardare, in particolar modo, persone vulnerabili rimaste segregate in un territorio sottoposto al terrore e all'annichilimento (è, indubbiamente, ciò che continua ad accadere a Gaza) o dimoranti in paesi di primo asilo in condizioni di non adeguata protezione, che abbiano in Italia familiari o altre possibilità di sostegno da cui talvolta dipende, in concreto, la loro stessa sopravvivenza[17].

I punti di contatto tra il diritto all'ingresso mediante il rilascio del visto ex art. 25 Codice Visti (il cui rilascio, al di fuori dei programmi cosiddetti "corridoi umanitari", è oggi limitato ai casi in cui gli interessati ottengano una decisione favorevole da parte delle sezioni specializzate del Tribunale di Roma) e il diritto al ricongiungimento familiare non sono inconsueti, sicché è sempre opportuno, nell'agire per l'accertamento giurisdizionale dell'uno, introdurre in via subordinata anche la domanda relativa all'accertamento dell'altro.

Peraltro, a differenza del visto per asilo (figura sconosciuta nel nostro ordinamento ma non in altri a noi vicini) il visto ex art. 25 Codice Visti potrà dare luogo, successivamente all'ingresso in Italia, tanto alla richiesta di protezione internazionale (di cui probabilmente ve ne saranno i presupposti) quanto alla richiesta di un permesso di soggiorno per motivi familiari.

6. Brevi cenni sulla giuridicità dell’obbligo di rilascio del visto per motivi umanitari

Come è noto, il visto per motivi umanitari è figura che richiede il ricorrere di circostanze che risultino irriducibili all’ordinario atteggiarsi delle esigenze di mobilità internazionale. Ragione per la quale esso si presta bene, invece, a richieste come quelle provenienti dalla striscia di Gaza o dai campi profughi insicuri della diaspora in primo asilo. E se per un verso si è consolidata nella giurisprudenza delle corti europee l’idea che il suo rilascio non costituisca un diritto pretensibile da chiunque, nel mondo, si trovi in una condizione pur di grave pericolo e abbia quindi necessità di soccorso umanitario, tuttavia il suo diniego, come ogni provvedimento amministrativo discrezionale, è sindacabile. Lo è, in Italia, ad opera del giudice delle sezioni specializzate romane, al quale è parso, sino ad oggi, piuttosto chiaro che la discrezionalità trova tra i suoi criteri di legalità l’esigenza di adempiere a obblighi costituzionali resi vincolanti da una posizione di responsabilità differenziata del nostro Paese, rispetto agli altri Stati, ogni qual volta legami biografici, familiari o di altra natura, purché significativi, giustifichino la richiesta di tale visto proprio all’Italia.

Si tratta di un criterio di responsabilità giuridica e non semplicemente morale**[18]**, in quanto il criterio di imputazione è costituito dalla posizione di prossimità qualificata del nostro ordinamento, che, solo per questo, è in concreto tenuto a riconoscere e tutelare i diritti inviolabili della persona ad esso prossima e dunque non estranea. E sul piano giuridico, dunque, dovrà essere esaminata dal giudice la liceità o meno del diniego del visto.

7. È possibile un dovere “umanitario” di rilascio del visto per motivi familiari?

Come può un solo giudice assicurare effettività, mediante l’ordine del rilascio del visto per motivi umanitari, a un diritto di soccorso che, pur motivato dalla gravità e dunque dall’eccezionalità del bisogno, riguarda un così ampio numero di persone i cui legami familiari con l’Italia nulla hanno a che vedere, territorialmente, con il Tribunale di Roma?

Di qui l’interesse suscitato da una sequela di pronunce da parte di diverse corti territoriali volte ad individuare nuove o più meditate basi giuridiche che consentano di ampliare la cerchia dei familiari eleggibili al ricongiungimento familiare in circostanze altrettanto eccezionali rispetto a

quelle che pure giustificherebbero il rilascio del visto per motivi umanitari.

Il problema è che le norme italiane sul ricongiungimento familiare, così come quelle vigenti nella maggior parte dei Paesi dell'Unione, non contemplano, formalmente, alcun impatto dell'emergenza umanitaria sulla disciplina del ricongiungimento[19].

La stessa disciplina sul diritto al ricongiungimento del rifugiato, certamente di maggior favore rispetto a quella ordinaria, si esaurisce però nel facilitare quest'ultimo nell'esercizio di tale diritto (esonerandolo, ad esempio, da requisiti economici, dalla disponibilità di un alloggio o dal possesso di documentazione di stato civile autentica) ma non prende in alcuna considerazione i familiari diversi da quelli elencati all'art. 29 t.u.i., anche nel caso in cui questi risultino essere tra i soggetti protetti dall'art. 11 della Convenzione dei diritti delle persone con disabilità; o che potrebbero versare nelle medesime condizioni di pericolo precedentemente vissute dallo sponsor ormai residente in Italia.

Eppure, considerata in concreto, una comunità familiare potrebbe avere membri diversi da quelli considerati in astratto dall'art. 29 t.u.i., specie nei casi in cui la ferocia delle guerre e dell'odio abbia portato lutti e ricomposizioni nella trama dei rapporti personali e di convivenza. È dunque da chiedersi se sia possibile colmare in via interpretativa una lacuna disciplinare derivante dal non avere il legislatore considerato la concreta dimensione relazionale dei nuclei familiari in condizione di emergenza umanitaria e la situazione di grave ed eccezionale pericolo nella quale potrebbe trovarsi il familiare bisognoso del ricongiungimento al protetto internazionale[20].

Un primo ragionevolissimo ampliamento, in via interpretativa – anche alla luce della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità – potrebbe realizzarsi nell'equiparazione al figlio del protetto internazionale del diverso familiare che necessiti, a causa di una disabilità, di una figura responsabile di sostegno o di rappresentanza legale (dunque, secondo le categorie civilistiche domestiche, di un amministratore di sostegno o di un tutore) individuabile nel protetto internazionale richiedente il ricongiungimento.

Non solo il genitore, dunque, ma anche il familiare titolare di un ufficio di "tutela" a protezione dell'adulto da ricongiungere (conformemente a una tendenziale equiparazione, nel diritto civile, tra genitore e tutore, o amministratore di sostegno) potrebbe essere legittimato a richiedere il ricongiungimento equiparando al figlio, in ragione dell'eccezionale situazione di pericolo o di bisogno umanitario, il familiare adulto civilisticamente bisognoso di protezione.

Si consentirebbe così alla norma sul ricongiungimento con il protetto internazionale di recuperare la funzione, altrimenti inadempiuta, di assicurare il diritto alla vita familiare, assieme alla protezione della vita stessa, a coloro che, trovandosi in una condizione di disabilità in contesti di grave pericolo, dipendono da un familiare che ha già trovato protezione sul territorio del nostro Paese.

8. Una contraddizione da risolvere mediante deroghe in presenza di circostanze eccezionali?

La miopia del legislatore, in materia di ricongiungimento familiare, ha indotto una parte degli interpreti a sottolineare l'importanza, a livello ermeneutico della disciplina dei diritti di soggiorno dei familiari del protetto internazionale, evidentemente funzionali al diritto alla vita familiare del protetto.

Detta disciplina, una volta depositata, a livello euro-unionale, nella direttiva 2011/95/UE, è ora contenuta nel Regolamento UE 2024/1347, il cui ambito di applicazione riguarda i familiari del richiedente asilo o del protetto internazionale che già si trovino nello Stato membro interessato.

Ai sensi del Considerando n.68, l'autorità competente dovrebbe tenere debito conto, oltre che dell'interesse superiore del minore, di tutte le «situazioni particolari di dipendenza dal beneficiario di protezione internazionale di congiunti che si trovano già nello Stato membro interessato e che non sono suoi familiari» in senso stretto, incluso eventualmente il figlio ancora minorenne, coniugato ma non accompagnato dal coniuge.

Coerentemente con tali premesse, l'art. 23, par. 7, dispone che gli Stati membri possano riconoscere il diritto di soggiorno per motivi familiari agli "altri congiunti" del protetto internazionale, «compresi i fratelli, che vivevano nel nucleo familiare prima dell'arrivo del richiedente nel territorio dello Stato membro e che sono a carico del beneficiario di protezione internazionale. Gli Stati membri possono applicare il presente articolo a un minore coniugato, purché sia nel suo interesse superiore».

Non pare tuttavia ragionevole che quei medesimi congiunti ai quali il Regolamento UE 2024/1347 consente, su decisione dell'autorità competente (dunque non il legislatore, ma l'Amministrazione e, eventualmente, il Giudice) di riconoscere il diritto di soggiorno per coesione familiare con il protetto internazionale qualora siano già presenti sul territorio nazionale, siano invece esclusi, sempre e comunque, dal diritto al ricongiungimento familiare.

L’ovvia conseguenza di questa contraddizione, infatti, non può che essere la moltiplicazione di pericolosi percorsi di immigrazione illegale, destinati però, una volta approdati in Italia, ad evolversi nella piena legalità, ove sussistano i requisiti previsti dal Regolamento ai fini del rilascio della coesione familiare *sur place*.

Ben si comprende, dunque, perché una parte della giurisprudenza del merito, consapevole di tale contraddizione, cerchi di appianarla, almeno riguardo ai casi di maggiore vulnerabilità che in concreto le vengono sottoposti, collocando di volta in volta la propria risposta a spiovere tra l’interpretazione in via estensiva delle norme sul ricongiungimento familiare (in particolare, riguardo ai figli maggiorenni e agli altri congiunti che versino in gravi condizioni di salute a causa della disperante situazione di crisi sanitaria presente nella striscia di Gaza) e l’applicazione dell’art. 25 Codice Visti**[21]**.

Questi i requisiti di matrice pretoria in presenza dei quali è operato l’ampliamento dei parenti ricongiungibili entro i limiti, implicitamente individuati in via analogica, di cui alla direttiva 2011/95/UE (e ora il Regolamento UE 2024/1347): la comune appartenenza dello sponsor e dei parenti da ricongiungere alla medesima, effettiva comunità affettiva e solidaristica, fondata su rapporti quotidiani di assistenza e reciproco sostegno, anche dopo l’intervenuta separazione, la quale è avvenuta contro la volontà del protetto internazionale che richiede il ricongiungimento; la permanenza di un rapporto di dipendenza, essendo i familiari da ricongiungere a carico dello sponsor o comunque (soprattutto nel caso di una intervenuta interruzione o assenza di un precedente flusso economico di aiuto) essendo lo sponsor «la persona più idonea a prestare il necessario sostegno»**[22]**.

Si premura però, da ultimo, il giudice bolognese di precisare che non è da ipotizzare un ampliamento *tout court* dei rapporti familiari da ammettere al ricongiungimento (nel caso di specie: i fratelli del richiedente e i loro stretti congiunti) creando «giudizialmente una nuova categoria generale di beneficiari». L’art. 29 t.u.i. non viene quindi cancellato dal diritto vivente del ricongiungimento dei familiari del rifugiato, ma ne viene predicata la derogabilità, in presenza dei ricordati requisiti, solo in “circostanze assolutamente eccezionali”.

Il parallelismo con l’art. 25 Codice visti è palese, costituendo quest’ultimo una deroga (di legge) in casi eccezionali alla disciplina ordinaria dei visti. In mancanza di un’analoga previsione normativa per i “casi eccezionali” nell’ambito del ricongiungimento familiare, il giudice ritiene che una possibilità di deroga sia comunque realizzabile sulla base degli articoli 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (nonché dell’art. 8 CEDU). Ed è interessante osservare, a questo riguardo, che un orientamento giurisprudenziale simile si è manifestato

anche fuori dei confini italiani per ovviare alla eccessiva rigidità della disciplina di recepimento della Direttiva europea sul ricongiungimento[23].

Last but not least, ove è richiamato il rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo, non può non essere richiamato, a conclusione di queste righe di commento, l'art. 2 Cost., in combinato disposto con gli articoli 10 e 117 Cost., essendo in gioco, oltre all'unità familiare forzosamente interrotta dalla forza distruttiva della guerra e di un'oppressione omicida, la sopravvivenza di persone vulnerabili che possono trarre il loro più idoneo sostegno vitale da uno più parenti già residenti in Italia. Elementi di valutazione, questi, che si aggiungono talvolta – come s'è visto poc'anzi – all'esigenza di assicurare l'effetto utile della disciplina del ricongiungimento familiare nei riguardi di familiari ordinariamente ricongiungibili, i quali sarebbero però impediti al ricongiungimento dall'esigenza di non abbandonare altri familiari particolarmente vulnerabili e dimoranti in un contesto di pericolo o di abbandono.

---

[1] La disposizione è considerata da alcuni in contrasto con l'art. 3 Direttiva perché calca eccessivamente sul criterio dell'aspettativa di stabilità che dovrebbe essere un criterio prospettico e non invece un mero dato biografico. Sul punto cfr. R. Palladino, *Il diritto al ricongiungimento familiare nell'UE tra discrezionalità degli Stati e tutela dei diritti fondamentali*, in V. Di Comite, I. Ingravallo, *Quale inclusione per i migranti?*, Bari, Cacucci, 2025 p.329 (in open access). Secondo l'autrice citata l'art. 8 della direttiva consentirebbe forse di prescrivere due anni per l'ingresso in Italia del familiare, ma non per la domanda di ricongiungimento, destinata in sé ad avere una durata di diversi mesi.

[2] **Trib. Roma, sent. 14.5.2025**, n. r.g. 6896/2025.

[3] In relazione al contesto euro-unionale e internazionale si veda, di recente, R. Palladino, *Il diritto*, cit, p. 317 ss. (in open access)

[4] Così Corte di giustizia, 17.11.2022, C-230/21.

[5] Corte di giustizia, 12.4.2018, C-550/16.

[6] Si vedano, rispettivamente: Corte di giustizia, 12.4.2018, C-550/16, e 1.8.2022, C-279/20. Utili considerazioni in S. Amadeo, F.Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 136 ss.

[7] Corte di giustizia, 30.1. 2024, C-560/20.

[8] Sul punto M. Puglia, *I diritti dei cittadini di paesi terzi nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in V. Di Comite, I., Ingravallo, *op.cit*., p.267.

[9] Cfr. Trib. Bologna, sent. 11.5.2026, r.g. 2286/2026, con il commento di G. Perin, ***Ripensare l'invalidità ai tempi del genocidio di Gaza. Il diritto all'ingresso dei figli maggiorenni di una rifugiata palestinese in Italia***, «Giustizia Insieme», 4 giugno 2026.

[10] Requisito, quello dell'invalidità al 100%, introdotto mediante una fonte normativa da alcuni considerata illegittima perché costituita da un decreto legislativo integrativo rispetto a una delega già scaduta, ma appositamente prorogata, che era stata esercitata l'anno precedente dal Governo perché recepisse la Direttiva 2003/86/CE, cosa che era avvenuta seguendo tutt'altro orientamento sul punto. La vicenda normativa è brevemente ricostruita da A. Di Pascale, *L'impatto del diritto dell'Unione europea sul diritto nazionale*, in M. Giovannetti, N. Zorzella, *Ius migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, p.88 ss. (open access).

[11] Cfr. Corte cost., ord. 26.9.2007, n. 335; Corte cost., ord. 31.10.2007, n. 361.

[12] Corte di giustizia, 12.12.2019, C-519/18.

[13] L'art. 337-*septies*, c.c. testimonia dell'esigenza avvertita a livello ordinamentale, di differenziare la posizione dei figli con disabilità significative (ma non necessariamente totali) dalla generalità dei maggiorenni, mantenendo un'equivalenza, quanto agli obblighi di mantenimento, con i figli minorenni.

[14] Sull'impatto della Convenzione nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo, sia consentito il rinvio a P. Morozzo della Rocca, *Psiche e Immigrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020 (open

access).

[15] Su cui, da ultimo, A. Annoni, *Il visto umanitario come strumento di attuazione dell'obbligo internazionale di prevenire il genocidio: il caso dei palestinesi di Gaza*, in «Dir.imm.citt.», 2026, 2, p.1 ss.

[16] Sul punto cfr. C. Panzera, ***Sulla "forza normativa" del diritto costituzionale all'asilo. Nota a Trib. Bologna, decreto 19 settembre 2025, n.r.g. 9080/2023***, «Giustizia Insieme», 8 maggio 2026.

[17] Sulla trasformazione, in tali casi, del rapporto di dipendenza del familiare all'estero nei riguardi del familiare-sponsor residente in Italia in una relazione a supporto della sua stessa sopravvivenza si veda, in ultimo, Trib. Roma, sez. dir. pers. imm., ord. 17.7.2026, n.r.g. 28807.

[18] La tesi dell'obbligazione morale, come tale sottratta alla giurisdizione, è sostenuta, invece, da N. Acquarelli, *I visti umanitari per Gaza secondo il Tribunale di Roma: esiste l'obbligo di rilasciarli?*, «ADiM Blog», febbraio 2026.

[19] Previsioni in tal senso, rimesse alla valutazione discrezionale dell'autorità, sono state introdotte in Croazia, nei riguardi di qualsiasi parente ove emergano particolari motivi personali o gravi motivi umanitari; in Slovenia, nei riguardi di qualsiasi altro parente del soggiornante, al ricorrere di circostanze particolari, tra le quali il fatto di una pregressa relazione di convivenza a imitazione della famiglia primaria o una necessità di assistenza personale; e in Finlandia (ma in quel caso gli altri parenti ammessi sono solo i figli e i fratelli maggiorenni (se non coniugati). Cfr. European Migration Network, *Family reunification for beneficiaries of international protection*, Inform April 2024, p.19 ss.

[20] Risponde a tale interrogativo Trib. Bologna, sent. 18.7.2026, r.g. 6860/2026, ad ora inedita.

[21] Cfr., tra le altre, Trib. Roma, sent. 14.5.2025, n. r.g. 6896/2025, cit.; Trib. Bologna, ord. 12.3.2026, r.g. 18931/2025; Trib. Bologna, sent. 11.5.2026, r.g. 2286/2026, cit.; Trib. Bologna, ord. 26.5.2026, r.g. 3851/2026; Trib. Bologna, ord. 5.6.2026, r.g. 4017/2026. Decisioni reperibili su

«Dir.imm.citt.», 2026, n. 2; nonché Trib. Roma, sez. dir. pers. imm., ord. 17.7.2026, n.r.g. 28807.

[22] I virgolettati, anche a seguire, sono tratti da Trib. Bologna, sez. spec. imm., sent. 3.8.2026, n. r.g. 4102/2026.

[23]Cfr. *«Quarterly Overview of Asylum Case Law»*, n. 3/2025, p. 39, ove è riportato il caso di un ricongiungimento familiare autorizzato dal giudice olandese su richiesta di un giovane rifugiato, già maggiorenne, con familiari da lui dipendenti per la loro sopravvivenza nella striscia di Gaza. Ove il giudice, richiamando l'art. 8 CEDU, ha derogato nel caso di specie ai requisiti altrimenti richiesti dalla legge in considerazione della situazione eccezionale venutasi a creare nella striscia di Gaza (Court of The Hague [Rechtbank Den Haag], Applicants v The Minister for Asylum and Migration, NL25.26179, 3 July 2025).