



Tribunale di Roma
XVIII sezione civile

il Giudice, dott. Giuseppe Ciccarelli,

letti gli atti e le deduzioni delle parti, a scioglimento della riserva che precede;

premesso che:

- con ricorso depositato in cancelleria, ai sensi dell'art. 20 d.lgs. n. 150/2011 con contestuale domanda cautelare ai sensi dell'art. 700 c.p.c., in data 19 agosto 2025, i ricorrenti hanno chiesto al Tribunale di Roma *“1) In via cautelare e urgente, inaudita altera parte in relazione alla nazionalità e alla situazione del Paese di origine del ricorrente sig. Nader N. K. Helwa, coniuge della ricorrente sig.ra Simona Santoiemma, cittadina italiana, e dunque dei familiari per i quali si propone l'odierno ricorso d'urgenza, ordinare al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e al competente Consolato Generale d'Italia a Gerusalemme, di rilasciare immediatamente visti d'ingresso per motivi familiari, ex art. 3 d.lgs. 30/2007, ovvero visti di ingresso in Italia ai sensi dell'art. 10, co. 3 Costituzione o dell'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009, o ad altro titolo che vorrà ravvisare la competente Autorità, in favore di:*

nato a Gaza il 009 (fratello del ricorrente);

, nato a Gaza il 2008 (fratello del ricorrente);

nato a Gaza il 005 (fratello del ricorrente);

nata a Gaza il 1996 (sorella del ricorrente);

1992 (fratello del ricorrente);

nata il 1994 a Gaza (sorella del ricorrente);

nato il 11/05/1990, marito di

, nata il 015, figlia di ;

, nata il 018, figlia di

, nato il 2024, figlio di ;

nata il 1996 (sorella del ricorrente);

- , nato il 1994, marito di ;
- nata il 2017, figlia di ;
- nato il 2021, figlio di ;

2) *In subordine, sempre in via cautelare e urgente a seguito di instaurazione di contraddittorio, ordinare al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e al competente Consolato Generale d'Italia a Gerusalemme, di rilasciare immediatamente visti d'ingresso per motivi familiari, ex art. 3 d.lgs. 30/2007, ovvero visti di ingresso in Italia ai sensi dell'art. 10, co. 3 Costituzione o dell'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009, o ad altro titolo che vorrà ravvisare la competente Autorità, in favore delle medesime persone di cui al precedente punto, o comunque confermare il provvedimento di cui al precedente punto qualora emanato;*

3) *Nel merito ordinare al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e al competente Consolato Generale d'Italia a Gerusalemme, di rilasciare in favore delle su individuate persone, familiari dei ricorrenti, il visto d'ingresso per motivi familiari ex art. 3 d.lgs. 30/2007, ovvero visti di ingresso in Italia ai sensi dell'art. 10, co. 3 Costituzione o dell'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009, o ad altro titolo che vorrà ravvisare la competente Autorità. Con vittoria di spese, diritti e onorari del presente giudizio, da distrarsi in favore dei sottoscritti difensori anticipatari.”;*

- a sostegno del ricorso hanno dedotto che:
 - 1) la sig.ra cittadina italiana, e il sig. , cittadino palestinese nato a Gaza, hanno contratto matrimonio in (Bari) il 6.7.2020, trascritto quale atto n. 5 P.1 anno 2020 presso i registri dello stato civile del Comune;
 - 2) i coniugi sono familiari delle persone per le quali è stato chiesto il rilascio del visto di ingresso “*per motivi familiari ex art. 3 d.lgs. 30/2007, ovvero visti di ingresso in Italia ai sensi dell'art. 10, co. 3 Costituzione o dell'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009, o ad altro titolo che vorrà ravvisare la competente Autorità*”;
 - 3) i ricorrenti hanno inoltrato al Consolato generale di Gerusalemme richiesta di visto di ingresso per motivi familiari, ai sensi del d.lgs. 30/2007, una prima volta nel 2024, e, nuovamente, in data 24.7.2025, senza ottenere riscontro dalla competente autorità consolare;
 - 4) i ricorrenti hanno periodicamente inviato rimesse di denaro ai familiari, i quali sono effettivamente a loro carico;
 - 5) in data 11.8.2025 i ricorrenti hanno inoltrato nuovamente la richiesta al Consolato generale di Gerusalemme, senza ottenere risposta;
- rigettata l'istanza cautelare *inaudita altera parte*, fissata udienza per la trattazione del procedimento cautelare in contraddittorio tra le parti, la parte convenuta si è costituita in

giudizio con memoria in data 08 settembre 2025, concludendo per un rinvio di udienza, in attesa della richiesta di relazione da parte degli uffici consolari, e, in subordine, per il rigetto del ricorso;

- all'udienza del 09 settembre 2025 il procedimento cautelare è stato discusso e il Tribunale ha riservato la decisione, all'esito dello scambio cartolare delle note di udienza;

tanto premesso il Tribunale

osserva

Il ricorso – per quanto di competenza di questa fase cautelare – è fondato e deve, pertanto, essere accolto per le ragioni di seguito esposte.

La disciplina applicabile al familiare di cittadino italiano è contenuta nel d.lgs. 30/2007, attuativo della direttiva 2004/38/CE, il quale prevede, altresì, che la disciplina dettata per la libera circolazione dei cittadini UE possa essere applicata anche ai cittadini italiani e ai loro parenti non comunitari a condizione che essa sia più favorevole rispetto alla corrispondente disciplina dettata dal Testo Unico dell'immigrazione.

Il complesso della normativa sopra evidenziata radica, almeno per quanto concerne la parte della domanda volta ad ottenere il visto di ingresso per tale titolo, la legittimazione sostanziale e processuale (concorrente) dei ricorrenti, con ciò escludendo criticità o particolari oneri di accertamento della procura rilasciata nel presente giudizio.

L'art. 3, co. 1, d.lgs. n.30/2007 disciplina la categoria dei familiari che non possono rivendicare la qualità di familiare come definito dall'art. 2, co. 1, lettera b), dello stesso decreto (coniuge, partner di unione registrata, discendenti diretti di età inferiore a 21 anni, ascendenti diretti a carico e, per tali ultime ipotesi, anche quelli del coniuge o partner di unione registrata), prevedendo che, per tali persone, il diritto al ricongiungimento in territorio europeo sia condizionato dalla prova dell'essere a carico o convivente nel paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale ovvero se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente.

Nel caso di specie, l'Amministrazione, nel costituirsi in giudizio, non ha contestato il rapporto di parentela intercorrente tra i ricorrenti e i familiari per il quale è richiesto il visto di ingresso; allo stesso modo, non ha contestato la documentazione posta a supporto del ricorso (dichiarazioni, certificazioni, rimesse) né ogni altra allegazione posta a fondamento dello stesso. D'altra parte, l'art. 5, par. 2, della Direttiva, nel disciplinare l'ingresso dei familiari cittadini di paesi terzi, stabilisce che “Gli Stati membri concedono a dette persone ogni agevolazione affinché ottengano i visti necessari. Tali visti sono rilasciati il più presto possibile in base a una procedura accelerata”. L'approccio

dell'Amministrazione deve quindi essere orientato a facilitare e non a ostacolare il ricongiungimento, in ossequio al principio di leale cooperazione e di tutela effettiva dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione, che è lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (Corte di Giustizia UE, C-184/99, Grzelczyk; C-34/09, Ruiz Zambrano).

Tanto premesso, per quanto valutabile dalla piattaforma istruttoria formatasi all'esito di questa fase cautelare ed urgente, i familiari per i quali si chiede il visto di ingresso rientrano tra le categorie di cui all'art. 3 del d.lgs. 30/2007, ovvero coloro per i quali è agevolato l'ingresso e il soggiorno in quanto rientranti nella categoria di *“ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, non definito all'articolo 2, comma 1, lettera b), se è a carico o convive, nel paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente”*, per essi dovendosi includere, all'evidenza, gli affini (già inclusi dal più restrittivo art. 2 del d.lgs. 30/2007) nonché il loro stretto nucleo familiare (coniuge e figli).

Riguardo la prova dei requisiti ulteriori previsti dall'art. 3 del d.lgs. 30/2007, si è già dato conto delle rimesse di denaro, da parte dei ricorrenti, volte, già a partire dal 2023, a sostenere economicamente i propri familiari.

A tale evidenza, già di per sé sufficiente, deve aggiungersi necessariamente la situazione – rilevante, per quanto si dirà, anche in punto di sussistenza del presupposto del c.d. *periculum in mora* – delle persone che “vivono” nella striscia di Gaza o che ne sono rimasti fuori a seguito della chiusura dei passaggi autorizzati. In effetti, l'assenza, anche per persone che dispongono di redditi, di risorse primarie (cibo, acqua), medicinali e cure mediche di base, la difficoltà nel procurarsi beni di prima necessità ed essere curati, il rischio per l'incolumità già solo del tentativo di procedere, per sé o per la propria famiglia, a tali necessità, la difficoltà di circolazione o di uscita dal territorio, la distruzione di abitazioni e infrastrutture e, in sintesi, l'evidenza di una situazione di guerra e di una emergenza umanitaria, rendono la situazione dei familiari dei ricorrenti del tutto assimilabile anche ai restanti requisiti di cui all'art. 3 del d.lgs. 30/2007 (*“se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente”*).

In effetti, secondo le fonti internazionali più accreditate, le condizioni di carestia stanno rafforzando la loro morsa sulla Striscia di Gaza, mentre l'ultimo aggiornamento umanitario delle Nazioni Unite mette in guardia dall'aumento vertiginoso dei decessi legati alla malnutrizione, dagli attacchi incessanti ai civili e dai crescenti ostacoli all'accesso agli aiuti nel contesto di una crisi sempre più profonda. Dei 154 decessi correlati alla malnutrizione a partire da ottobre 2023 (tra cui 89 bambini) segnalati dalle autorità sanitarie di Gaza, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha affermato che 63 si sono verificati solo a luglio. Questi decessi sono dovuti a un forte calo del consumo di cibo: l'81 per cento

delle famiglie ha segnalato un consumo di cibo scarso a luglio (in aumento rispetto al 33 per cento di aprile) e il 24 per cento ha sofferto di fame grave (in aumento rispetto al 4 per cento), superando la soglia della carestia, secondo l'aggiornamento umanitario pubblicato dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA). I tassi di malnutrizione acuta hanno superato la soglia di carestia anche a Khan Younis, Deir al Balah e nella città di Gaza. Alla luce di questi dati recenti, gli esperti di sicurezza alimentare dell'IPC hanno lanciato l'allarme: si sta verificando lo scenario peggiore di carestia. Il 22% della popolazione analizzata si trova ad affrontare un livello di insicurezza alimentare "catastrofico", mentre un ulteriore 54% si trova in una situazione di "emergenza". Allo stesso tempo, meno del 15 per cento dei servizi nutrizionali essenziali rimane operativo. La situazione umanitaria nella striscia di Gaza si è esacerbata negli ultimi mesi. Sul profilo di sicurezza ai danni dei civili i report internazionali ed indipendenti riportano che: "Degli oltre 60.000 palestinesi uccisi dall'ottobre 2023, circa 9.000 sono morti dopo la ripresa delle ostilità a marzo e 640 tra il 23 e il 30 luglio 2025. Anche le vittime civili che cercano cibo sono in aumento: dal 27 maggio sono morte 1.239 persone e sono rimaste ferite oltre 8.152. L'OCHA ha inoltre osservato che il numero di sfollati dal 18 marzo ha superato quota 767.800, sebbene dal 20 luglio le autorità israeliane non abbiano emesso nuovi ordini di evacuazione.

L'ordine del 20 luglio che riguardava un centro umanitario a Deir al Balah è stato successivamente revocato. A causa degli sfollamenti in corso, del sovraffollamento nei rifugi, della mancanza di privacy e del peggioramento della fame, il rischio di violenza di genere (GBV) per donne e ragazze è aumentato. Le condizioni sono particolarmente gravi nella parte meridionale di Gaza, dove non ci sono più rifugi sicuri per le sopravvissute alla violenza di genere. (UNITED NATIONS NEWS "Striscia di Gaza: gli operatori umanitari avvertono del peggioramento delle condizioni di carestia e degli attacchi ai civili" del 31.07.2025 a <https://news.un.org/en/story/2025/07/1165548>).

Di conseguenza, quanto sopra è certamente sufficiente, in punto di sussistenza del presupposto del c.d. *fumus boni iuris* della domanda cautelare, a ricomprendere i familiari dei ricorrenti tra le categorie di cui all'art. 3 del d.lgs. 30/2007.

Riguardo, invece, il presupposto del c.d. *periculum in mora* – oltre a quanto già detto sulla condizione di vita degli abitanti della Striscia di Gaza e sui legami familiari esistenti tra le parti – si deve evidenziare che, con riferimento alla generale situazione in tutta la Striscia di Gaza, Israele ha continuato a perpetuare attacchi generalizzati ad alta intensità in tutta la Striscia di Gaza, uccidendo almeno 2.000 palestinesi a giugno 2025, con un bilancio delle vittime al 30 giugno 2025 che ha superato le 6.175 unità il 18 marzo e le 56.500 dall'ottobre 2023. La Gaza Humanitarian Foundation, un'organizzazione privata sostenuta da Stati Uniti e Israele, ha continuato a gestire caotici centri di distribuzione degli aiuti, dove le forze israeliane hanno aperto il fuoco su folle di palestinesi affamati

quasi quotidianamente, uccidendo almeno 580 persone e ferendone oltre 4.000 da quando il sistema è stato istituito a fine maggio 2025; il capo dell'UNRWA ha dichiarato il 17 giugno che "invitare le persone alla morte è un crimine di guerra".

A fronte delle continue restrizioni israeliane all'ingresso degli aiuti, un rapporto delle Nazioni Unite di inizio giugno affermava che il rischio di carestia "sta diventando sempre più probabile", mentre l'UNICEF il 19 giugno ha riscontrato 16.736 bambini ricoverati in ospedale per malnutrizione tra gennaio e maggio. Secondo le Nazioni Unite, l'82,6% della Striscia di Gaza si trova all'interno della zona militare israeliana/sotto ordini di sfollamento (Crisis Group Palestina/Israele trend di giugno-luglio 2025 <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/june-trends-and-july-alerts-2025#israel/palestine>).

Dall'ottobre 2023, oltre 44.000 palestinesi sono stati uccisi, circa il 70% dei quali sono donne e bambini. Si stima che altre 10.000 persone siano probabilmente disperse o sepolte sotto le macerie di edifici distrutti. Israele ha preso di mira e distrutto obiettivi civili protetti dal DIU in un modo ampiamente definito come punizione collettiva. Oltre il 70% delle infrastrutture civili nella Striscia di Gaza è stato distrutto. La Conferenza Internazionale Indipendente delle Nazioni Unite sui Territori Palestinesi Occupati (TPO), inclusa Gerusalemme Est, e Israele ha stabilito che Israele ha commesso crimini di guerra e crimini contro l'umanità durante le sue operazioni militari e i suoi attacchi a Gaza. L'assedio totale di Gaza da parte di Israele ha provocato una grave crisi umanitaria e una grave carenza di acqua, cibo e medicine che minacciano la sopravvivenza di 2,3 milioni di palestinesi. Anche la fornitura di elettricità a Gaza è stata interrotta, provocando un blackout continuo e contribuendo al collasso degli ospedali e dei servizi idrici e igienico-sanitari. Nove palestinesi su dieci a Gaza sono sfollati interni e hanno dovuto affrontare successivi cosiddetti ordini di evacuazione da parte dell'esercito israeliano.

Le aree in cui i palestinesi sfollati sono stati indirizzati a cercare sicurezza mancano di beni di prima necessità per la sopravvivenza e sono regolarmente colpite da attacchi aerei e missili. Il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia ha rilevato che almeno l'87% degli edifici scolastici è stato colpito o danneggiato direttamente da ottobre 2023, incluso un terzo delle scuole dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il Soccorso e l'Occupazione dei Rifugiati Palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA), dove molti sfollati hanno cercato rifugio e erano aree precedentemente designate come "sicure".

Dall'inizio di ottobre 2024, Israele ha intensificato l'assedio nel nord di Gaza, provocando devastazioni diffuse e centinaia di vittime civili. Le autorità israeliane hanno chiuso i principali valichi verso il nord, negando e impedendo l'accesso a beni di prima necessità, essenziali per la sopravvivenza dei civili. A novembre, il Comitato di Revisione della Carestia (FRC) dell'Integrated Food Security Phase Classification (IPC) ha avvertito che vi è una forte probabilità che la carestia sia imminente nel nord

di Gaza (GCR2P - Global Centre for the Responsibility to Protect, published by ReliefWeb: R2P Monitor, Issue 71 (1 December 2024), 1 December 2024 <https://reliefweb.int/attachments/5a615be3-af2f-490d-b0ab-3c62448c8244/R2P-Monitor-December-2024-Final.pdf> Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani - comunicato stampa del 11.11.2024 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/11/un-special-committee-finds-israels-warfare-methods-gaza-consistent-genocide> e anche cfr. HRC - UN Human Rights Council (formerly UN Commission on Human Rights): From economy of occupation to economy of genocide Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, Francesca Albanese [A/HRC/59/23], 30 June 2025 <https://www.ecoi.net/en/file/local/2126836/a-hrc-59-23-aev.pdf>).

Di tale situazione di estrema difficoltà ed urgenza (incompatibile con la richiesta di rinvio presentata dalla difesa della convenuta), peraltro, hanno dato conto anche precedenti provvedimenti cautelari della giurisprudenza ordinaria (compresa quella di questo Tribunale) e amministrativa.

Ne consegue che, a fronte della documentazione versata in atti dai ricorrenti, il ricorso deve essere accolto, con conseguente ordine alla autorità consolare di rilasciare il visto di ingresso in Italia per i loro familiari.

In considerazione del fatto che l'istanza cautelare è stata introdotta unitamente al merito del ricorso, all'esito di tale ultima procedura devono essere rinviate anche le spese della presente fase incidentale.

p.q.m.

- accoglie il ricorso e, per l'effetto, ordina al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e, per esso, al Consolato generale d'Italia a Gerusalemme (Israele), di rilasciare, entro e non oltre dieci giorni dalla comunicazione della presente ordinanza, il visto di ingresso per motivi familiari, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 30/2007, in favore dei familiari della parte ricorrente;
- spese al merito.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Roma, 09 settembre 2025

Il Giudice
(dott. Giuseppe Ciccarelli)