



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GRANDE CAMERA

CASO M.A. c. DANIMARCA

(Ricorso n. 6697/18)

SENTENZA

Art 8 • Obbligazioni positive • Vita familiare • Periodo di attesa legale ingiustificato di tre anni per il ricongiungimento familiare di persone che beneficiano dello status di protezione sussidiaria o temporanea, che non permette una valutazione individualizzata • Ampio margine di apprezzamento da accordare agli Stati nel decidere se imporre un periodo di attesa • Ostacoli insormontabili nel condurre la vita familiare che assumono un peso progressivamente maggiore nella valutazione del equo bilanciamento per periodi di attesa oltre i due anni • Processo decisionale necessario per includere la valutazione dell'equo bilanciamento e per salvaguardare la flessibilità, velocità ed efficienza • Regola dei tre anni non rivista dopo il forte calo del numero dei richiedenti asilo • Lungo periodo di separazione dal familiare lasciato in un paese afflitto da violenze e maltrattamenti, con ostacoli insormontabili alla riunificazione nel paese d'origine • Equo bilanciamento non raggiunto tra gli interessi rilevanti in gioco

STRASBURGO

9 luglio 2021

Questo giudizio è definitivo ma può essere sottoposto a revisione editoriale.



Nel caso M.A. c. Danimarca,

La Corte europea dei diritti dell'Uomo, riunita in Grande Camera composta da:

Robert Spano, *Presidente*,
Jon Fridrik Kjølbro,
Ksenija Turković,
Paul Lemmens,
Síofra O'Leary,
Yonko Grozev,
Faris Vehabović,
Iulia Antoanella Motoc,
Carlo Ranzoni,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Georges Ravarani,
Pere Pastor Vilanova,
Georgios A. Serghides,
Jolien Schukking,
Péter Paczolay,
María Elósegui,
Lorraine Schembri Orland, *giudici*,

e Søren Prebensen, *Cancelliere aggiunto della Grande Camera*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 10 giugno 2020, 10 marzo e 12 maggio 2021,

Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

PREMESSA

1. Il ricorso riguarda il rifiuto temporaneo da parte delle autorità danesi di concedere alla moglie del ricorrente un permesso di soggiorno in Danimarca basato sul ricongiungimento familiare. In particolare, il ricorrente lamentava il fatto che persone come lui, che avevano ottenuto la "protezione temporanea" in Danimarca, erano soggette a un periodo di attesa legale di tre anni prima di ottenere il permesso al ricongiungimento familiare (a meno che non esistessero motivi eccezionali), mentre coloro che avevano ottenuto la protezione internazionale in Danimarca non erano soggette a tale restrizione. Il ricorrente ha invocato l'articolo 8, letto da solo e in combinato disposto con l'articolo 14.

PROCEDURA

2. Il caso ha avuto origine da un ricorso (il n. 6697/18) contro il Regno di Danimarca presentato alla Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali ("la

Convenzione") da un cittadino siriano, il signor M.A. ("il ricorrente"), il 30 gennaio 2018. Il presidente della Grande Camera ha accolto la richiesta del ricorrente di non divulgare il suo nome (articolo 47 § 4 del Regolamento della Corte).

3. Il ricorrente era rappresentato dall'avvocato Christian Dahlager, che esercita a Copenaghen. Il Governo danese ("il Governo") era rappresentato dal suo agente, Michael Braad, del ministero degli Affari esteri, e dal suo co-agente, Nina Holst-Christensen, del ministero della Giustizia.

4. Il ricorrente sosteneva che il rifiuto definitivo da parte delle autorità danesi del 16 settembre 2016 di concedergli il ricongiungimento familiare con sua moglie in Danimarca violava l'articolo 8 della Convenzione, letto da solo e in combinato disposto con l'articolo 14.

5. Il caso è stato assegnato alla Quarta sezione della Corte, ai sensi dell'articolo 52 § 1 del Regolamento della Corte. È stato comunicato al Governo il 7 settembre 2018.

6. Il ricorrente e il Governo hanno depositato osservazioni sulla ricevibilità e sul merito del ricorso.

7. Il 19 novembre 2019 la Camera della Quarta Sezione, composta da Faris Vehabović, presidente, Jon Fridrik Kjølbro, Iulia Antoanella Motoc, Carlo Ranzoni, Georges Ravarani, Péter Paczolay, Jolien Schukking, giudici, e Andrea Tamietti, cancelliere aggiunto di sezione, ha rinunciato alla competenza a favore della Grande Camera, senza che nessuna delle parti si sia opposta a tale rinuncia (articolo 30 della Convenzione e articolo 72).

8. La composizione della Grande Camera è stata determinata secondo le disposizioni dell'articolo 26 §§ 4 e 5 della Convenzione e dell'articolo 24 del regolamento.

9. Il Commissario per i diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa ha esercitato il suo diritto, ai sensi dell'articolo 36 § 3 della Convenzione, di intervenire nel procedimento davanti alla Grande Camera e ha presentato osservazioni scritte.

10. L'autorizzazione a intervenire, ai sensi dell'articolo 36 § 2 della Convenzione e dell'articolo 44 § 3 del Regolamento della Corte, è stata concessa ai governi di Norvegia e Svizzera, all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e all'Istituto danese per i diritti umani.

11. Un'udienza ha avuto luogo nel Palazzo dei diritti dell'Uomo, a Strasburgo, il 10 giugno 2020 (articolo 59 § 3 del Regolamento); a causa della crisi sanitaria derivante dalla pandemia di Covid-19, l'udienza si è tenuta in videoconferenza. Il webcast dell'udienza è stato reso pubblico sul sito Internet della Corte il giorno seguente.

Sono comparsi davanti la Corte:

(a) *per il Governo*

Sig. M. BRAAD, Ministero degli affari esteri, *Agente,*
Sig.ra N. HOLST-CHRISTENSEN, Ministero della giustizia, *Co-Agenti,*

Sig.ra L. ZEUNER, Ministero dell'immigrazione e dell'integrazione,
Sig.ra M-L. LINDSAY-POULSEN, Ministero dell'immigrazione e
dell'integrazione,
Sig.ra A-S. SAUGMANN-JENSEN, Ministero della giustizia,
Sig.ra Ø. AKAR, Ministero dell'immigrazione e dell'integrazione,
Sig. C. WEGENER, Ministero degli affari esteri,
Sig. N.R. BRANDT, Ministero dell'immigrazione e dell'integrazione,
Sig.ra S. LARSEN VAABENGAARD, Ministero della giustizia,
Sig.ra S. BACH ANDERSEN, Ministero degli affari esteri, *Consiglieri.*

(b) *per il ricorrente*

Sig. C. DALAGER, Legale,
Sig.ra D. KYNDE NIELSEN, Legale, *Legali.*

(c) *per l'Ufficio della Commissione per i Diritti Umani*

Sig.ra D. MIJATOVIĆ, Commissario per i diritti umani, *Agente,*
Sig.ra A. WEBER, Consigliere del Commissario *Consigliere.*

(d) *per il Governo svizzero*

Sig. A. CHABLAIS, Capo dell'Unità internazionale per la protezione dei
diritti umani, *Agente,*
Sig.ra. D. STEIGER LEUBA,
Sig.ra. K.M. HAMANN, *Consigliere.*

La Corte ha sentito le dichiarazioni dei sig. Braad, sig. Dahlager, sig.ra Mijatovic e del sig. Chablais. La Corte ha anche sentito le risposte che i rappresentanti delle parti hanno dato alle domande dei giudici.

IN FATTO

12. Il ricorrente è un cittadino siriano, nato nel 1959, fuggito dalla Siria nel gennaio 2015. È entrato in Danimarca nell'aprile 2015 dove ha presentato domanda di asilo.

13. Nel suo colloquio con il Servizio Immigrazione (Udlændingestyrelsen) del 11 maggio 2015, il ricorrente ha spiegato che aveva lasciato legalmente la Siria in aereo da Damasco, via Beirut, verso Istanbul. Era rimasto a Istanbul per due mesi in un appartamento in affitto. Suo fratello, nato nel 1965, lo aveva raggiunto lì e, tramite un agente, avevano viaggiato in barca fino alla Grecia e da lì, nascosti in un camion, fino alla Danimarca. Il viaggio gli era costato circa 7.000 euro (EUR). A sostegno della sua richiesta di asilo, ha dichiarato che, in quanto esercita la professione di medico, era a rischio di

essere sottoposto a maltrattamenti sia da parte delle autorità che del movimento ribelle. Era stato fermato due volte a un posto di blocco. Ha anche dichiarato che sua moglie, G.M., nata nel 1966, che aveva sposato nel 1990, lavorava come consulente per i media. Lei e i loro due figli adulti erano rimasti in Siria.

14. L'8 giugno 2015, il Servizio Immigrazione gli ha concesso lo "status di protezione temporanea" per un anno, ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri, che riguarda i casi di individui che affrontano la pena capitale, la tortura o pene e trattamenti inumani e degradanti a causa della grave instabilità e della violenza indiscriminata contro i civili nel loro paese di origine. Il suo permesso di soggiorno è stato successivamente esteso per un anno alla volta.

15. Il Servizio Immigrazione non ha ritenuto che il richiedente soddisfacesse i requisiti per ottenere la protezione ai sensi dell'articolo 7(1) della Legge sugli stranieri (individui che rientrano nella protezione della Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati, "status convenzionale") o ai sensi dell'articolo 7(2) (individui che non si qualificano come rifugiati ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati, ma che rischiano la pena capitale, la tortura o pene o trattamenti inumani o degradanti, se rimpatriati nel loro paese di origine, "status di protezione"). All'epoca dei fatti, i permessi di soggiorno ai sensi delle sottosezioni 1 e 2 erano normalmente concessi per cinque anni.

16. Il ricorrente ha presentato ricorso avverso tale decisione presso la Commissione d'Appello per i rifugiati (*Flygtningenævnet - "Refugee Appeals Board"*), sostenendo che egli aveva diritto alla concessione della protezione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1 o 2, della Legge sugli stranieri. Con decisione del 9 dicembre 2015 la Commissione d'Appello per i rifugiati ha confermato la decisione del Servizio Immigrazione di concedere al ricorrente la protezione temporanea ai sensi della sezione 7(3). La motivazione era la seguente:

"La maggioranza dei membri della Commissione d'Appello per i rifugiati accetta come dato di fatto, sulla base delle informazioni fornite dal Servizio Immigrazione, che il ricorrente soddisfa le condizioni per ottenere la residenza ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri. La maggioranza dei membri del Consiglio d'Appello per i Rifugiati ritiene che il ricorrente non abbia fornito prove sufficienti a rendere plausibile il fatto che egli si trovi in una posizione così ostile alle autorità siriane o all'opposizione del regime a causa delle sue circostanze specifiche e personali da rischiare di essere perseguitato o maltrattato ai sensi dell'articolo 7(1) o dell'articolo 7(2) della Legge sugli stranieri, se rimpatriato in Siria.

La maggioranza della Commissione ha sottolineato in questo contesto che il ricorrente non ha subito persecuzioni specifiche e personali durante il suo soggiorno a Damasco, nonostante sia stato fermato a un posto di blocco in due occasioni in quanto medico. Nell'effettuare questa valutazione, si è tenuto conto del fatto che il ricorrente è stato fermato solo in ragione del fatto che sia un medico e che in entrambe le occasioni gli è stato permesso di continuare, e che non era stato contattato direttamente presso il suo

domicilio dalle autorità o da altri gruppi, né che era stato avvicinato altrimenti per questioni specifiche.

La maggioranza della Commissione ritiene pertanto, a prescindere dalle condizioni generalmente difficili dei medici in Siria, che non si può ritenere che il ricorrente sia oggetto di attenzione specifica da parte delle autorità o di altri in modo tale da rientrare nell'articolo 7(1) o nell'articolo 7(2) della Legge sugli stranieri. Si fa anche riferimento alla circostanza che si basa esclusivamente sull'ipotesi del ricorrente stesso che [egli] avrà problemi a causa della sua professione medica. Di conseguenza, [il ricorrente] non soddisfa le condizioni per ottenere la residenza ai sensi dell'articolo 7(1) o dell'articolo 7(2) della Legge sugli stranieri, per cui Commissione d'Appello per i rifugiati conferma la decisione presa dal Servizio Immigrazione”.

Secondo la legge danese, le decisioni della Commissione d'Appello per i rifugiati sono definitive e non sono soggette ad appello (sezione 56 (8) della Legge sugli stranieri).

17. Nel frattempo, il 4 novembre 2015, il ricorrente ha chiesto il ricongiungimento familiare con la moglie e i due figli adulti, nati rispettivamente nel 1992 e nel 1993. I figli non fanno parte del procedimento dinanzi alla Corte. Nella domanda la moglie del ricorrente, che all'epoca dei fatti aveva 48 anni, ha dichiarato di non soffrire di alcuna malattia grave o disabilità.

18. Il 5 luglio 2016, la richiesta del ricorrente è stata respinta dal Servizio Immigrazione perché non era entrato in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri negli ultimi tre anni, come richiesto dall'articolo 9(1)(i)(d) della legge, e perché non vi erano motivi eccezionali, incluso il timore per l'unità familiare, per giustificare il ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 9c(1) della legge. Il Servizio per l'immigrazione ha sottolineato di non aver preso posizione sul fatto che fossero soddisfatte altre condizioni, tra cui il fatto che il matrimonio potesse essere legalmente riconosciuto in Danimarca.

19. Il ricorrente ha presentato ricorso contro il rifiuto di concedergli il ricongiungimento familiare con la moglie. Il 16 settembre 2016, la Commissione d'Appello per l'immigrazione (*Udlændingenævnet - Immigration Appeals Board*) ha confermato la decisione. Essa ha rilevato, in particolare, che il ricorrente era in buona salute, che la moglie del ricorrente non soffriva di alcuna malattia grave o disabilità e che non aveva bisogno di assistenza.

20. Il ricorrente ha adito le autorità giudiziarie contestando che il rifiuto di concedergli il ricongiungimento familiare con sua moglie violasse l'articolo 8 letto da solo e in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione. Egli ha sostenuto di essere stato discriminato rispetto alle persone che avevano ottenuto la protezione ai sensi dell'articolo 7 (1) e (2) della Legge sugli stranieri. Con la legge 102 del 3 febbraio 2016, il Parlamento danese aveva modificato l'articolo 9(1)(i)(d) della Legge sugli stranieri, in modo che il diritto al ricongiungimento familiare per una persona che, come lui, aveva ottenuto lo "status di protezione temporanea" ai sensi

dell'articolo 7(3) potesse essere esercitato solo dopo tre anni (in assenza di motivi eccezionali), mentre le persone che godevano dello "status Convenzionale" o dello "status di protezione" potevano ottenere il ricongiungimento familiare senza essere soggette ad alcun periodo di attesa.

21. L'Alta Corte della Danimarca Est (Østre Landsret) ha rigettato la domanda del ricorrente con sentenza del 19 maggio 2017.

22. In appello, con una sentenza del 6 novembre 2017, anche la Corte Suprema (Højesteret) si è pronunciata contro di lui. Sedendo in un collegio di sette giudici, ha dichiarato quanto segue:

"Il caso riguarda la revisione giudiziaria della decisione presa dal Commissione d'Appello per l'immigrazione del 16 settembre 2016, in cui è stata respinta la domanda di residenza in Danimarca per [G.M.], coniuge di [M.A.]. [G.M.] aveva chiesto un permesso di soggiorno basato sul suo matrimonio con [M.A.], al quale era stato concesso il soggiorno in Danimarca ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri (status di protezione temporanea a causa della situazione generale in Siria, il suo Paese d'origine).

La decisione è motivata dal fatto che a [M.A.] non era stato ancora rilasciato il permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri per almeno gli ultimi tre anni, cfr. articolo 9(1)(i)(d), e che non vi erano motivi eccezionali, tra cui il rispetto dell'unità familiare, per rilasciare un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 9c(1) della Legge sugli stranieri.

[M.A.] ha sostenuto che il rifiuto della sua domanda di ricongiungimento familiare violava l'articolo 8 letto da solo e in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, all'epoca in cui la decisione della Commissione d'Appello per l'immigrazione è stata presa, o quantomeno che tale rifiuto era contrario alla Convenzione al momento attuale.

La Corte Suprema osserva a questo proposito che un controllo giudiziario della decisione della Commissione d'Appello per l'immigrazione ai sensi dell'articolo 63 della Costituzione danese (grundloven) deve essere basato sulle circostanze esistenti al momento in cui la decisione è stata presa, si veda, tra l'altro, la decisione della Corte Suprema riprodotta a pag. 639 del Weekly Law Reports del 2006 (UFR 2006.639 H).

La questione del diritto al rispetto della vita familiare ai sensi dell'articolo 8

...

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, ogni Stato ha il diritto di controllare l'immigrazione nel suo territorio a condizione che lo Stato rispetti i suoi obblighi internazionali. L'articolo 8 non implica un obbligo generale da parte di uno Stato di rispettare la scelta del paese di residenza degli immigrati o di concedere loro il diritto al ricongiungimento familiare sul suo territorio. In un caso che riguarda il diritto alla vita familiare oltre che questioni relative all'immigrazione, la portata degli obblighi di uno Stato varierà a seconda delle circostanze particolari della persona coinvolta e dell'interesse generale, si vedano, ad esempio, i paragrafi 43 e 44 della sentenza emessa dalla Corte dei diritti dell'uomo il 10 luglio 2014 nella causa *Mugenzi c. Francia*.

La decisione nel caso in questione è stata presa in conformità con la disposizione secondo cui le persone che non sono riconosciute come rifugiati secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati, ma che non possono tornare perché rischiano di subire maltrattamenti che rientrano nell'ambito dell'articolo 3 della

SENTENZA M.A. c. DANIMARCA

Convenzione europea dei diritti dell'Uomo a causa delle condizioni generali del loro paese d'origine, devono normalmente essere in possesso di un permesso di soggiorno di tre anni prima di poter beneficiare del ricongiungimento familiare. Anche numerosi altri paesi firmatari della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo hanno adottato delle regole che stabiliscono che le persone a cui è stato concesso lo status di protezione senza essere rifugiati ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite possono ottenere il ricongiungimento familiare solo dopo la scadenza di un certo periodo di tempo. La Corte europea dei diritti dell'Uomo non ha ancora considerato in che misura tali periodi di attesa legali applicabili alle persone che hanno ottenuto lo status di protezione senza tuttavia essere rifugiati della Convenzione delle Nazioni Unite siano compatibili con l'articolo 8.

Nelle sentenze del 10 luglio 2014 nelle cause *Tanda-Muzinga c. Francia e Mugenzi c. Francia*, la Corte ha affermato che i rifugiati devono beneficiare di una procedura di ricongiungimento familiare più favorevole di quella prevista per gli altri stranieri e che tali domande devono essere esaminate prontamente, con attenzione e con particolare diligenza. I ricorrenti nei due casi citati non erano persone a cui era stato concesso lo status di protezione temporanea, ma rifugiati riconosciuti ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati. Infatti, i casi non riguardavano un periodo di attesa legale come nel caso in questione, ma delle situazioni in cui la procedura di esame della domanda di visto era stata irragionevolmente lunga.

Nella sentenza coeva (10 luglio 2014) *Senigo Longue e altri c. Francia*, la Corte dei diritti dell'uomo ha constatato la violazione dell'articolo 8 in una situazione in cui le autorità francesi, nell'ambito dell'esame di una domanda di ricongiungimento familiare, avevano messo in dubbio la relazione materna della ricorrente con due bambini rimasti soli in Camerun e avevano impiegato quattro anni per giungere a tale decisione. In quel caso, la Corte ha detto che, nonostante il margine di apprezzamento di cui godeva lo Stato, il processo decisionale non salvaguardava sufficientemente la flessibilità, la rapidità e l'efficienza necessarie per salvaguardare il diritto al rispetto della vita familiare. La ricorrente in quel caso non era una rifugiata, ma era venuta in Francia in seguito al ricongiungimento familiare con il suo coniuge. Il caso non riguardava il periodo di 18 mesi che doveva attendere secondo la legge francese prima di poter chiedere il ricongiungimento familiare, ma solo l'eccessiva durata dei tempi di trattamento della domanda dopo la sua presentazione.

Consegue dalla ... giurisprudenza della Corte che gli elementi da prendere in considerazione per determinare se uno Stato è obbligato a concedere il ricongiungimento familiare sono la misura in cui la vita familiare è effettivamente interrotta, l'entità dei legami nello Stato contraente, se vi sono ostacoli insormontabili che impediscono alla famiglia di vivere nel paese d'origine di uno o più di loro e se vi sono fattori di controllo dell'immigrazione o considerazioni di ordine pubblico che pesano a favore dell'esclusione, si veda, tra l'altro, il § 70 della sentenza del 28 settembre 2011, *Nunez c. Norvegia*.

Risulta dalle note preparatorie relative all'articolo 7(3) e dall'articolo 9(1)(i)(d) della Legge sugli stranieri che il trattamento differenziato di questo gruppo di persone il cui bisogno di protezione è basato sulla situazione generale nel loro paese di origine (status di protezione temporanea ai sensi dell'articolo 7(3) e il diritto limitato al ricongiungimento familiare concesso a questo gruppo) sono stati introdotti alla luce del conflitto in Siria, che ha causato la fuga di milioni di persone e ha portato ad un aumento significativo del numero di nuovi richiedenti asilo in Danimarca. Dalle note preparatorie risulta anche che il Governo è pronto ad assumersi la responsabilità congiunta e a salvaguardare la protezione di questo gruppo di richiedenti asilo per tutto il tempo in cui hanno bisogno di protezione, ma che la Danimarca non deve accettare

SENTENZA M.A. c. DANIMARCA

così tanti rifugiati da minacciare la coesione nazionale. Inoltre, sembra che il numero di nuovi arrivati determini il successo della successiva integrazione e che sia necessario trovare il giusto equilibrio per mantenere una società buona e sicura.

In questo contesto, la Corte Suprema ritiene che la restrizione dell'ammissibilità al ricongiungimento familiare sia giustificata alla luce di interessi meritevoli di essere salvaguardati ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

Si tratta ora di valutare se la restrizione è altresì necessaria in una società democratica per salvaguardare i suddetti interessi.

La Corte Suprema ritiene che la situazione di [M.A.] non sia paragonabile alle situazioni considerate dalla Corte europea nelle cause *Tanda-Muzinga c. Francia*, *Mugenzi c. Francia* e *Senigo Longue e altri c. Francia*. I primi due casi riguardavano status di rifugiati previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite, e tutti e tre i casi riguardavano tempi lunghi di trattamento delle domande.

La valutazione se la decisione della Commissione d'Appello per l'immigrazione di rifiutare il ricongiungimento familiare sia compatibile con l'articolo 8 deve quindi basarsi sui criteri generali elencati dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo, vedi *Nunez c. Norvegia* (citato sopra).

[M.A.] era titolare di un permesso di soggiorno per la Danimarca da circa un anno e tre mesi quando la domanda è stata rifiutata dalla Commissione d'Appello per l'Immigrazione. Di conseguenza, egli aveva legami limitati in Danimarca, e [G.M.], il suo coniuge, non ha legami in Danimarca.

La Corte Suprema riconosce come un dato di fatto che la coppia affronta ostacoli insormontabili alla convivenza in Siria perché [M.A.] rischia di subire maltrattamenti che rientrano nell'ambito dell'articolo 3 se ritorna in Siria a causa della situazione particolarmente grave caratterizzata da violenze arbitrarie e maltrattamenti dei civili. A ben vedere, il rifiuto della domanda di ricongiungimento familiare implica quindi che al ricorrente sia stato impedito di coabitare con il suo coniuge, sebbene l'ostacolo al suo diritto alla conduzione della vita familiare sia solo temporaneo.

Dalla decisione del Commissione d'Appello per i rifugiati del 9 dicembre 2015 si evince che [M.A.] non si è posto in una posizione ostile alle autorità siriane o all'opposizione del regime a causa delle sue circostanze specifiche e personali in modo da rischiare persecuzioni o maltrattamenti che rientrano nell'articolo 7(1) o nell'articolo 7(2) della Legge sugli stranieri e che non ha attirato l'attenzione delle autorità siriane o di altri in modo tale da rientrare in tali disposizioni. Pertanto, egli può tornare in Siria quando la situazione generale nel paese migliora. Se tale miglioramento non si verifica entro tre anni dalla data in cui [M.A.] ha ottenuto la residenza in Danimarca, egli avrà normalmente diritto al ricongiungimento familiare con il suo coniuge. Una domanda in tal senso può essere presentata due mesi prima della scadenza del periodo di tre anni, e la Corte suprema accetta come un dato di fatto che, in tal caso, la domanda sarà esaminata come indicato nelle note preparatorie della legge il più rapidamente possibile nel momento in cui egli avrà risieduto in Danimarca per un periodo di almeno tre anni e il suo permesso di soggiorno temporaneo sarà rinnovato ai sensi dell'articolo 7(3). Se prima della scadenza del periodo di tre anni dovessero emergere circostanze eccezionali, come una malattia grave, che rendono la separazione dal coniuge particolarmente grave, sarà possibile ottenere il ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 9c(1) della Legge sugli stranieri.

In questo contesto, la Corte Suprema ritiene che la condizione secondo cui [M.A.] deve aver risieduto abitualmente in Danimarca per tre anni prima che gli sia concesso il ricongiungimento familiare con il suo coniuge rientra nel margine di valutazione di

cui gode lo Stato nel bilanciare il rispetto della sua vita familiare e il rispetto degli interessi della società, che possono essere salvaguardati ai sensi dell'articolo 8.

La Corte Suprema ritiene che la diminuzione del numero di richiedenti asilo nel 2016 e nel 2017 non possa tradursi in una valutazione differente rispetto a quella sul se la decisione presa dalla Commissione d'Appello per l'immigrazione nel caso di [M.A.] fosse giustificata. La Corte Suprema osserva a questo proposito che è stato deciso con la legge n. 153 del 18 febbraio 2015, che ha introdotto il requisito del permesso di soggiorno di un anno come condizione per il diritto al ricongiungimento familiare, che una revisione della Legge sugli stranieri dovrebbe essere introdotta al più tardi nell'anno parlamentare 2017/2018. Con la legge n. 102 del 3 febbraio 2016, che ha modificato il requisito del permesso di soggiorno di tre anni, questa clausola di revisione è stata mantenuta. Il motivo di questo emendamento, indicato nelle note preparatorie, è che il Governo ha constatato che la situazione straordinaria con un numero molto elevato di richiedenti asilo e di domande di ricongiungimento familiare in Danimarca ha reso necessario un inasprimento delle norme come proposto.

La Corte Suprema concorda quindi nel ritenere che la decisione presa dalla Commissione d'Appello per l'immigrazione non è contraria all'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti umani.

La questione del trattamento differenziato ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo in combinato disposto con l'articolo 8

Il requisito dei tre anni di residenza come condizione per il ricongiungimento familiare si applica a persone come [M.A.] a cui è stato rilasciato un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri che rischiano di subire maltrattamenti ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo se ritornano nel loro paese di origine dove la situazione è caratterizzata da diffusa ed indiscriminata violenza contro i civili. A differenza di queste situazioni, il requisito dei tre anni di residenza non si applica agli stranieri che hanno ottenuto un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7(1), perché rientrano nella Convenzione sui rifugiati, o ai sensi dell'articolo 7(2), perché rischiano di subire maltrattamenti ai sensi dell'articolo 3 se tornano nel loro paese di origine a causa delle loro circostanze personali.

L'articolo 14 della Convenzione ... proibisce un trattamento differenziato basato sui diritti protetti dalla Convenzione, come il sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, ecc. o "altro status".

[M.A.] non aveva subito un trattamento differenziato basato sul sesso, la razza o qualsiasi altro status come espressamente elencato nell'articolo 14 alla data della decisione presa dalla Commissione d'Appello per l'Immigrazione. Tuttavia, risulta dalla ... giurisprudenza della Corte che lo status di immigrazione di una persona può essere qualsiasi "altro status" che rientri nell'articolo 14, cfr. § 45 della sentenza del 27 settembre 2011, *Bah c. Regno Unito* e §§ 44 a 47 della sentenza del 6 novembre 2012, *Hode e Abdi c. Regno Unito*. Risulta inoltre che un trattamento differenziato contrario all'articolo 14 si verifica se persone in situazioni simili o comparabili ricevono un trattamento più favorevole in termini di diritti protetti dalla Convenzione e tale trattamento differenziato non è basato su ragioni obiettive ed eque, cioè se il trattamento differenziato è sproporzionato rispetto allo scopo legittimo perseguito e se non esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Infine, sembra che gli Stati contraenti godano di un margine di valutazione nel valutare se e in quale misura le differenze in situazioni altrimenti simili giustificano un trattamento diverso e che la portata di questo margine varierà a seconda delle circostanze, della natura della materia e del contesto.

Secondo le note preparatorie relative all'articolo 9(1)(i)(d) della Legge sugli stranieri, le diverse norme sul ricongiungimento familiare applicabili agli stranieri cui è stato concesso il soggiorno ai sensi dell'articolo 7(1) e (2) e agli stranieri come [M.A.] a cui è concesso il soggiorno ai sensi dell'articolo 7(3) sono giustificate dalla circostanza che gli stranieri a cui è concesso il soggiorno ai sensi dell'articolo 7(1) e (2) sono soggetti a persecuzione personale, di solito a causa di un conflitto con le autorità o con altri soggetti nel loro paese di origine, mentre gli stranieri a cui è concesso il soggiorno ai sensi dell'articolo 7(3) non sono soggetti a persecuzione personale ma sono fuggiti a causa della situazione generale, come la guerra, esistente nel loro paese di origine. Questi individui, quindi, non versano in una situazione di conflittualità specifica con soggetti nel loro paese d'origine, e nelle note preparatorie si menziona il dato fattuale secondo cui, in generale, questo gruppo di individui ha un bisogno più temporaneo di protezione rispetto alle persone soggette a persecuzioni personali, poiché la situazione nel loro paese d'origine può rapidamente cambiare di natura e diventare più pacifica.

La Corte Suprema ritiene dubbio che la situazione di [M.A.] sia paragonabile alla situazione degli stranieri a cui è stato concesso il soggiorno ai sensi dell'articolo 7(1) e (2) della Legge sugli stranieri, perché essi rischiano di essere perseguitati a causa delle loro circostanze personali se ritornano nel loro paese di origine. Nonostante questo presupposto, la Corte Suprema ritiene che la differenza nel diritto al ricongiungimento familiare, che è, come già detto, basata su una valutazione del bisogno di protezione tra diversi gruppi di individui, deve essere considerata come basata su ragioni obiettive ed eque che rientrano nel margine di apprezzamento di cui gode lo Stato in un caso di trattamento differenziato basato sullo status di immigrazione.

Di conseguenza, la Corte Suprema non rinvia alcuna base per respingere la valutazione fatta dal Parlamento danese, secondo cui, da una prospettiva generale, il bisogno di protezione delle persone che rientrano nell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri è più temporaneo di quello delle persone che rientrano nell'articolo 7(1) e (2). La situazione generale nel paese d'origine di una persona, che ha giustificato un bisogno temporaneo di protezione, può cambiare rapidamente. Ciò è illustrato dalle sentenze emesse dalla Corte dei diritti dell'uomo *Sufi e Elmi c. Regno Unito* del 28 giugno 2011 e *K.A.B. c. Svezia* del 5 settembre 2013.

Nel valutare se la limitazione del diritto di [M.A.] di ottenere il ricongiungimento familiare in Danimarca con il coniuge sia compatibile con l'articolo 14, in combinato disposto con l'articolo 8, la Corte suprema ha anche sottolineato che la sua separazione dal coniuge, come menzionato nel paragrafo precedente sull'articolo 8, è solo temporanea e che può essere concesso il ricongiungimento familiare in un momento successivo se ricorrono motivi eccezionali.

In questo contesto, la Corte Suprema concorda con l'opinione che la decisione presa dalla Commissione d'Appello per l'immigrazione non contrasta neppure con l'articolo 14 della Convenzione ... letto in combinato disposto con l'articolo 8".

1. Il 26 aprile 2018, ormai risiedendo in Danimarca da due anni, dieci mesi e due settimane, il richiedente ha presentato una nuova richiesta di ricongiungimento familiare. La sua richiesta è stata rifiutata il 22 ottobre 2018 perché il richiedente non aveva presentato la documentazione relativa all'autenticità del matrimonio. Avendo presentato la documentazione necessaria, il 24 giugno 2019 la moglie del ricorrente ha ottenuto un permesso di soggiorno, inizialmente valido per un anno. È entrata in Danimarca il 29 settembre 2019.

IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI

I. DIRITTO INTERNO PERTINENTE

2. Le disposizioni pertinenti della Legge sugli stranieri (the Aliens Act) recitano come segue:

Articolo 7

"1. Su richiesta, allo straniero viene rilasciato un titolo di soggiorno se lo straniero rientra nelle disposizioni della Convenzione sullo status dei rifugiati (28 luglio 1951).

(2) Su domanda, un permesso di soggiorno sarà rilasciato allo straniero se rischia la pena di morte o di essere sottoposto a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti in caso di ritorno nel suo paese d'origine. La domanda di cui al primo capoverso è anche considerata una domanda di soggiorno ai sensi del paragrafo 1.

(3) Nei casi di cui all'articolo 7, paragrafo 2, in cui il rischio per lo straniero di essere condannato alla pena di morte o di subire torture o pene inumane o degradanti si basa su una situazione particolarmente grave nel suo paese d'origine, caratterizzata da attacchi violenti arbitrari e maltrattamenti di civili, il soggiorno temporaneo è concesso su domanda. La domanda di cui al primo capoverso è anche considerata una domanda di soggiorno ai sensi dei commi (1) e (2)."

25. Nel 2015, la protezione ai sensi della sezione 7(1) e (2) veniva concesso per un periodo di cinque anni alla volta. La protezione ai sensi della sezione 7(3) veniva inizialmente concessa per un anno e successivamente, dopo un anno, per due anni alla volta.

26. Nel 2016, la Legge sugli stranieri è stata modificata, in modo che la protezione ai sensi dell'articolo 7(1) fosse concessa per due anni alla volta; la protezione ai sensi dell'articolo 7(2) era inizialmente concessa per un anno alla volta e successivamente per due anni alla volta, e la protezione ai sensi dell'articolo 7(3) era concessa per un anno alla volta per i primi tre anni e successivamente per due anni alla volta.

27. Nel 2019, con la legge n. 174 del 27 febbraio 2019, entrata in vigore il 1° marzo 2019, le sezioni 7 (1) e (2) della Legge sugli stranieri sono state modificate, inserendo le parole "ai fini del soggiorno temporaneo" dopo le parole "permesso di soggiorno".

28. L'articolo 9, paragrafo 1, lettera i), della Legge sugli stranieri disciplinava i criteri di base per il ricongiungimento familiare:

Articolo 9

"(1) Su richiesta, un permesso di soggiorno può essere rilasciato a:

(i) a uno straniero di età superiore a 24 anni che convive in una residenza comune, in matrimonio o in una regolare convivenza di lunga durata, con una persona che risiede permanentemente in Danimarca di età superiore a 24 anni e che -

(a) sia un cittadino danese;

(b) sia cittadino di uno degli altri paesi nordici

(c) ha ottenuto un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7(1) o (2) o dell'articolo 8;

(d) è stato titolare di un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, per almeno gli ultimi tre anni; o

(e) è stato titolare di un permesso di soggiorno permanente per la Danimarca per almeno gli ultimi tre anni; ..."

29. Il testo dell'articolo 9c(1) della Legge sugli stranieri, che prevedeva un'eccezione generale all'articolo 9 quando ragioni eccezionali lo rendevano opportuno, così recitava:

Articolo 9c

"1. Su domanda, il permesso di soggiorno può essere rilasciato allo straniero se motivi eccezionali lo richiedono, tra cui il rispetto dell'unità familiare e, se lo straniero ha meno di 18 anni, il rispetto dell'interesse superiore del minore. Salvo il ricorrere di ragioni particolari, tra cui il rispetto dell'unità familiare e, se lo straniero ha meno di 18 anni, il rispetto dell'interesse superiore del minore, il rilascio di un permesso di soggiorno ai sensi della prima frase del presente articolo in ragione di legami familiari con una persona che vive in Danimarca è soggetto alle condizioni di cui all'articolo 9, paragrafi da 2 a 24, 34 e 35. Le disposizioni dell'articolo 9 (26) a (33) e (36) a (42) si applicano con le necessarie modifiche".

30. Le sezioni 7(3) e 9(1)(i)(d) della Legge sugli stranieri sono state introdotte dalla legge n. 153 del 18 febbraio 2015, entrata in vigore il 20 febbraio 2015. La legge ha fatto una distinzione tra, da un lato, gli individui che non erano eleggibili per lo status Convenzionale ai sensi dell'articolo 7(1) ma che rischiavano la pena di morte o di essere sottoposti a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti se rimpatriati nel loro paese di origine (status di protezione ai sensi dell'articolo 7(2)) e, dall'altro, le persone che rischiano la pena di morte o di essere sottoposte a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti a causa di una situazione particolarmente grave nel loro paese d'origine, caratterizzata da attacchi violenti e arbitrari e da maltrattamenti ai civili (status di protezione temporanea ai sensi della sezione 7(3)). L'articolo 9(1)(i)(d) ha posticipato di un anno il diritto al ricongiungimento familiare in generale per gli individui con status di protezione temporanea ai sensi dell'articolo 7(3), con l'eccezione prevista dall'articolo 9c(1). Infine, la legge ha introdotto una clausola di revisione nella sezione 3 per valutare gli emendamenti al più tardi durante l'anno parlamentare 2017/2018.

31. Le note preparatorie al disegno di legge (disegno di legge n. L72 del 14 novembre 2014) che ha portato alla legge n. 153 del 18 febbraio 2015, affermavano, tra l'altro:

"1. Introduzione e contesto

Gli sviluppi in Siria hanno causato la fuga di milioni di persone dalle loro case. La Danimarca e diversi altri paesi hanno offerto un aiuto massiccio per aiutare le numerose

persone colpite dal conflitto a far fronte alla drammatica situazione in cui si trovano. Fino ad oggi, la Danimarca ha fornito misure di soccorso per un valore di circa 800 milioni di corone danesi alla regione. Inoltre, la Danimarca ha già ricevuto una quota significativa di richiedenti asilo spontanei dalla Siria e ha deciso di riservare 140 dei posti di reinsediamento per il 2014 per quota ai rifugiati provenienti dalla Siria.

Il Governo ha un approccio umano alla politica d'asilo ed è fondamentalmente dell'opinione che la Danimarca dovrebbe assumersi una parte della responsabilità per i rifugiati del mondo. Allo stesso tempo, è necessario riconoscere che la Danimarca non può offrire la residenza a tutti coloro che hanno bisogno di aiuto.

Nel corso del 2014, abbiamo visto un drammatico aumento del numero di richiedenti asilo che arrivano in Danimarca e nei nostri paesi vicini. Alcuni dei richiedenti asilo che arrivano in Danimarca da paesi come la Siria provengono da zone con maltrattamenti estremi e indiscriminati dei civili a causa del conflitto in corso nel paese e hanno di conseguenza diritto alla protezione ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU).

Il Governo vuole rispettare i suoi obblighi internazionali e offrire a questo gruppo di richiedenti asilo protezione per tutto il tempo che ne hanno bisogno. Allo stesso tempo, il Governo vuole assicurarsi che questi stranieri, il cui bisogno di protezione è temporaneo, possano essere rimpatriati non appena la situazione nel loro paese d'origine lo renda possibile.

In linea con i casi precedentemente decisi dal Commissione d'Appello per i Rifugiati, a questo gruppo di richiedenti asilo viene concesso un permesso di soggiorno con status di protezione ai sensi dell'articolo 7(2) della Legge sugli stranieri, nonostante il fatto che questo permesso non sia del tutto consono all'intenzione originaria della disposizione. Con il progetto di legge, si propone di introdurre lo status di protezione temporanea per gli stranieri il cui bisogno di protezione è basato su una situazione particolarmente grave nel loro paese di origine in ragione di un conflitto armato o di situazioni simili. Il progetto di legge non estende il diritto d'asilo in Danimarca, ma rende più facile il ritorno di questo gruppo di persone nel loro paese d'origine una volta che la situazione in Siria si sia normalizzata.

Si propone che agli stranieri che rientrano nelle norme sulla protezione temporanea siano concessi permessi di soggiorno che permettano loro di rimanere temporaneamente in Danimarca. I permessi di soggiorno possono essere rinnovati dopo un anno e successivamente dopo due anni dopo ogni rinnovo, in cui si valuterà se hanno ancora bisogno di protezione.

Data la natura temporanea dello status di protezione, si propone inoltre che, in assenza di circostanze eccezionali, lo straniero cui è stata concessa la protezione temporanea non abbia diritto al ricongiungimento familiare se il permesso di soggiorno temporaneo non viene rinnovato dopo un anno.

L'introduzione di uno status di protezione temporanea per alcuni stranieri non riguarderà i rifugiati coperti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati (cfr. articolo 7(1) della Legge sugli stranieri) o gli stranieri cui è stata concessa protezione ai sensi dell'articolo 7(2) in particolari circostanze individuali che, da sole, avrebbero dato diritto a un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7(2) della Legge sugli stranieri - anche prima che le autorità competenti in materia di asilo cambiassero la prassi rispetto all'articolo 7(2) della Legge sugli stranieri in seguito al caso *Sufi ed Elmi c. Regno Unito*. ...

2.4. Ricongiungimento familiare ...

2.4.2. Considerazioni del ministero della Giustizia

Si propone che il coniuge, il convivente o i figli di uno straniero cui è stato rilasciato un permesso di soggiorno ai sensi del proposto articolo 7, paragrafo 3, e il cui permesso di soggiorno non è stato rinnovato, non possano ottenere un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 9 della Legge sugli stranieri. Il motivo è che la natura del soggiorno in Danimarca di uno straniero cui è stato rilasciato un permesso di soggiorno della durata di un anno, secondo la disciplina proposta, è così incerta e la durata del soggiorno così limitata che la famiglia dello straniero in questione non dovrebbe generalmente ottenere la residenza in Danimarca, tra l'altro, al fine di mantenere un controllo efficace dell'immigrazione. Se il permesso di soggiorno temporaneo viene rinnovato, lo straniero avrà diritto al ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 9 della Legge sugli stranieri, e sarà ancora possibile ottenere il ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 9c della Legge sugli stranieri, cfr. paragrafo 2.4.2.1. ...

2.4.2.1. Articolo 9c(1) della Legge sugli stranieri

A seconda delle circostanze, un familiare di uno straniero cui è stato rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo di un anno ai sensi del proposto articolo 7, paragrafo 3, può ottenere un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 9c, paragrafo 1, della Legge sugli stranieri se sono soddisfatte le condizioni applicabili e se ciò è previsto dagli obblighi internazionali della Danimarca.

Ai sensi dell'articolo 9c, paragrafo 1, sarà quindi possibile ottenere il diritto di soggiorno in tutti i casi in cui gli obblighi internazionali della Danimarca lo richiedano. A questo proposito, si presume che le autorità per l'immigrazione rispettino questi obblighi e che quindi effettuino una valutazione caso per caso, in applicazione della giurisprudenza pertinente, in particolare quella della Corte europea dei diritti dell'Uomo.

Il diritto temporaneo di un anno di risiedere in Danimarca deve generalmente avere come conseguenza che i legami personali con la Danimarca saranno limitati. Secondo il Ministero della Giustizia, si deve presumere che questo fattore - la breve permanenza in Danimarca e il fatto che il permesso di soggiorno è concesso solo per un anno - avrà un peso significativo nella valutazione sull'ammissione al ricongiungimento familiare degli stranieri ai sensi dell'articolo 8 della CEDU. La valutazione terrà inoltre conto del fatto che si tratta di un regime che non impedisce in modo permanente agli stranieri di riunirsi con i loro familiari, ma si limita a rinviare il ricongiungimento familiare alla luce dello speciale status di soggiorno temporaneo dello straniero.

In alcuni casi, tuttavia, sarà necessario effettuare una valutazione specifica per determinare se esiste un diritto al ricongiungimento familiare, poiché solo in situazioni particolari le considerazioni sull'unità familiare avranno un peso maggiore. Questo vale, per esempio, se la persona residente in Danimarca si è presa cura di un coniuge disabile nel paese d'origine prima di lasciarlo o se la persona residente in Danimarca ha figli minori gravemente malati nel paese d'origine. In questi casi, il rifiuto al ricongiungimento familiare può avere un impatto particolarmente forte già nel primo anno. Inoltre, in relazione ai figli di uno straniero a cui è stato rilasciato un permesso di soggiorno ai sensi del proposto articolo 7(3) della Legge sugli stranieri, ci possono essere situazioni in cui la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, compreso il suo articolo 3(1) sull'interesse superiore del minore, può influenzare la decisione di concedere o meno il ricongiungimento familiare.

Il rapporto con gli obblighi internazionali della Danimarca è descritto più in dettaglio nel paragrafo 5. ...

In tutti i casi in cui uno straniero fa domanda di ricongiungimento familiare, le autorità dell'immigrazione valuteranno quindi se gli obblighi internazionali della Danimarca impongono alla Danimarca di accogliere la domanda."

32. La legge n. 102 del 3 febbraio 2016, entrata in vigore il 5 febbraio 2016, ha modificato nuovamente l'articolo 9(1)(i)(d) della Legge sugli stranieri, estendendo da un anno a tre anni il periodo di residenza generalmente richiesto per gli individui cui è stato concesso lo status di protezione temporanea ai sensi dell'articolo 7(3) per beneficiare del ricongiungimento familiare.

33. Le note preparatorie al disegno di legge (disegno di legge n. L87 del 10 dicembre 2015) che ha portato alla legge n. 102 del 3 febbraio 2016 affermavano, tra l'altro:

"1. Introduzione ...

1.2. Contesto e scopo del progetto di legge

L'Europa riceve attualmente un numero elevato di rifugiati. Questo mette sotto pressione tutti i paesi, compresa la Danimarca. E la pressione cresce di giorno in giorno. Ci assumiamo una responsabilità condivisa, ma secondo il parere del Governo danese, non dovremmo accettare un numero così elevato di rifugiati da minacciare la coesione sociale nel nostro paese, perché il numero di nuovi arrivati ha conseguenze sul successivo successo dell'integrazione. È necessario trovare il giusto equilibrio per mantenere la comunità sana e sicura. ...

1.3. Elementi principali del progetto di legge

Con il progetto di legge si propone di irrigidire le leggi sull'asilo e sull'immigrazione.

Il progetto di legge posticipa il diritto al ricongiungimento familiare per gli stranieri a cui è stata concessa protezione temporanea ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri, estendendo l'attuale periodo minimo di residenza di un anno a tre anni. Ciò significa che, in assenza di motivi eccezionali, gli stranieri che hanno ottenuto lo status di protezione temporanea non hanno diritto al ricongiungimento familiare nei primi tre anni. Si fa riferimento al paragrafo 2. ...

Secondo le norme attuali, l'articolo 9 della Legge sugli stranieri rende uno straniero residente in Danimarca ammissibile al ricongiungimento familiare se il suo permesso di soggiorno temporaneo è stato rinnovato dopo un anno. Come risulta dal piano del Governo presentato venerdì 13 novembre 2015 per modificare le leggi sull'asilo, la Legge sugli stranieri sarà modificata nel senso che, in futuro, un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri sarà prorogato di un anno dopo il primo e il secondo anno e successivamente di due anni, al fine di sottolineare - in misura maggiore rispetto a quanto avviene attualmente - che il bisogno di protezione di questo gruppo deve essere considerato di natura più temporanea rispetto a quello, ad esempio, dei rifugiati ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite cui è concesso il soggiorno ai sensi dell'articolo 7(1) della Legge sugli stranieri.

In generale, il Governo vuole limitare l'afflusso di rifugiati e migranti in Danimarca. La natura del soggiorno in Danimarca di uno straniero con un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri deve di solito essere considerata così incerta, e la durata del soggiorno così limitata, che alla famiglia dello straniero non dovrebbe essere concesso il soggiorno in Danimarca fino a quando lo straniero non

abbia risieduto in Danimarca per almeno tre anni al fine, tra l'altro, di mantenere una politica di immigrazione efficace.

In questo contesto, si propone di limitare il diritto al ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 9 della Legge sugli stranieri a coloro cui è stato rilasciato un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della Legge sugli stranieri, finché non entrino in possesso di un permesso di soggiorno per almeno tre anni.

Se lo straniero in questione ha diritto al ricongiungimento familiare conformemente agli obblighi internazionali della Danimarca entro i primi tre anni, il ricongiungimento familiare deve essere concesso ai sensi dell'articolo 9c(1) della Legge sugli stranieri.

A causa del previsto carattere temporaneo del bisogno di protezione combinato con la durata di un anno dei permessi di soggiorno, la Danimarca non è generalmente obbligata ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a concedere il ricongiungimento familiare sulla base dei legami complessivi delle parti con la Danimarca.

In questo contesto, va notato che si tratta comunque di un regime che non impedisce in modo permanente agli stranieri di riunirsi con i loro familiari, ma si limita a rinviare il ricongiungimento familiare alla luce dello speciale status di soggiorno temporaneo dello straniero.

Come in precedenza, il ricongiungimento familiare deve essere concesso - anche entro i primi tre anni di residenza in Danimarca - se così dettato dagli obblighi internazionali della Danimarca....

2.2.2. La relazione con gli obblighi internazionali della Danimarca

2.2.2.1. Articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

...

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, il diritto al rispetto della vita familiare include il diritto a continuare i legami familiari esistenti. Questo diritto può esigere che lo Stato si astenga dall'espellere un membro della famiglia o, in certe situazioni, che soddisfi le condizioni per godere della vita familiare, per esempio concedendo la residenza a un membro della famiglia. Gli Stati membri, tuttavia, godono di un margine di apprezzamento relativamente ampio a tal riguardo. ...

In base all'emendamento proposto, uno straniero a cui è stata concessa una protezione temporanea speciale non avrà generalmente diritto al ricongiungimento familiare per i primi tre anni del suo soggiorno in Danimarca. A conoscenza del Ministero, la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha deciso alcun caso sul ricongiungimento familiare in una situazione assimilabile, ma c'è ragione di credere che la Corte utilizzerà i fattori di cui sopra come punto di partenza nel valutare se concedere il ricongiungimento familiare o se far prevalere l'interesse pubblico a mantenere un controllo efficace dell'immigrazione (vedi gli interessi del benessere economico del paese, che secondo l'articolo 8, paragrafo 2, possono giustificare un rifiuto).

Per i primi tre anni, il diritto di soggiorno temporaneo in Danimarca deve generalmente portare a legami in Danimarca che sono di natura e portata limitata. Si deve presumere che la durata limitata del soggiorno in Danimarca, la prevista natura temporanea del bisogno di protezione e il fatto che il permesso di soggiorno è concesso solo per un anno alla volta avranno un peso significativo nella valutazione se gli stranieri interessati sono ammissibili al ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. La valutazione terrà inoltre conto del fatto che si tratta di un regime che non impedisce definitivamente agli stranieri di ricongiungersi ai loro

familiari, ma si limita a rinviare il ricongiungimento familiare alla luce dello speciale status di soggiorno temporaneo dello straniero.

Come già detto, in alcuni casi sarà necessario valutare specificamente se esiste un diritto al ricongiungimento familiare entro i primi tre anni. Questo vale, per esempio, se la persona residente in Danimarca si è presa cura di un coniuge disabile nel paese d'origine prima di lasciare il paese o se la persona residente in Danimarca ha dei figli minori gravemente malati nel loro paese. In questi casi, il rifiuto del ricongiungimento familiare può avere un impatto particolarmente forte già nei primi tre anni.

Come anche menzionato, il Ministero non è a conoscenza di alcuna giurisprudenza che riguardi la questione della sospensione del diritto al ricongiungimento familiare in una tale situazione. Visto in questa luce, e poiché l'articolo 8 della CEDU include sempre un elemento di bilanciamento, c'è un certo rischio che, quando si esamina un caso specifico, la Corte possa decidere che la Danimarca non possa in generale condizionare il ricongiungimento familiare degli stranieri beneficiari della protezione a un periodo di soggiorno in Danimarca di tre anni ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri.

Considerando la durata limitata del soggiorno di uno straniero residente in Danimarca, la presunta natura temporanea del bisogno di protezione e il fatto che un permesso di soggiorno è concesso solo per un anno alla volta, il Governo ritiene tuttavia che vi siano argomenti validi a sostegno del fatto che il regime proposto sia compatibile con l'articolo 8 della Convenzione.

2.2.2.2. Articolo 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

Secondo l'articolo 14 della Convenzione ...

Poiché gli stranieri che godono dello status di protezione temporanea ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri non si trovano in una situazione paragonabile a quella dei rifugiati ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite (cfr. articolo 7(1)) o alla situazione degli stranieri che versano in particolari circostanze individuali che, da sole, avrebbero giustificato il bisogno di protezione (cfr. articolo 7(2) della Legge sugli stranieri), la proposta restrizione dei diritti al ricongiungimento familiare per gli stranieri che rientrano nell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri non mette in discussione, secondo il ministero, il rispetto da parte della Danimarca dell'articolo 14 della Convenzione."

34. La clausola di revisione dell'articolo 3 della legge n. 153 del 18 febbraio 2015 è stata abrogata dalla legge n. 562 del 29 maggio 2018, entrata in vigore il 1° giugno 2018, in quanto si è constatato che le norme sullo status di protezione temporanea ai sensi dell'articolo 7 (3) della Legge sugli stranieri e il periodo di attesa di tre anni ai sensi dell'articolo 9 (1)(i)(d) funzionavano come previsto. Dopo aver ascoltato numerose istituzioni, organizzazioni e ONG, le note preparatorie al disegno di legge n. 180 del 14 marzo 2018, che ha portato alla legge n. 153, hanno fatto riferimento, tra l'altro, alle statistiche e al ragionamento esposto dalla Corte Suprema nella sua sentenza del 6 novembre 2017, relativa al caso in esame (vedi paragrafo 22 sopra). È stato osservato che:

“... Il Ministero dell'Immigrazione e dell'Integrazione ha accertato che le norme sullo status di protezione temporanea ai sensi della sezione 7(3) della Legge sugli stranieri sono state applicate prevalentemente a persone provenienti dalla Siria e in misura minore a persone provenienti dalla Somalia.

In questo contesto, va notato che una delle ragioni per introdurre le norme sullo status di protezione temporanea ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri era che le norme precedenti non tenevano sufficientemente conto del fatto che alcuni stranieri potevano aver bisogno di protezione a causa di una situazione generale particolarmente grave, che, a seconda delle circostanze, poteva cambiare nell'arco di un breve periodo di tempo. Lo scopo dell'introduzione delle norme sullo status di protezione temporanea era quindi quello di adattare la necessità di protezione di questo gruppo di persone per facilitare il loro ritorno nel paese d'origine, qualora di nuovo possibile. È pertanto un principio fondamentale per lo status di protezione che questa termini quando non è più necessaria.

Il Ministero osserva inoltre che è importante trovare il giusto equilibrio tra, da un lato, la protezione delle persone bisognose di protezione e, dall'altro, una restrizione dell'afflusso e del numero di rifugiati e di migranti in Danimarca al fine di garantire un'integrazione efficiente. In questo contesto, si dovrebbe notare che il numero di rifugiati e di famiglie riunite incide sulla capacità delle autorità locali di garantire le risorse necessarie affinché l'integrazione in Danimarca avvenga con successo.

In questo contesto, è opinione del Ministero che le norme sullo status di protezione temporanea ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri funzionino come previsto.

Di conseguenza, il Ministero ritiene che non ci debbano essere modifiche o chiarimenti dell'attuale articolo 7(3) della Legge sugli stranieri come adottata dalla legge n. 153 del 18 febbraio 2015 che modifica la Legge sugli stranieri (status di protezione temporanea per alcuni stranieri e diritto di rifiutare l'esame delle domande di asilo nel merito se il richiedente ha ottenuto protezione in un altro Stato membro dell'UE, ecc.) o altre disposizioni e discipline che incidano sull'applicazione delle regole sullo status di protezione temporanea.

...

L'obiettivo generale della proposta è quello di limitare l'afflusso di rifugiati e migranti in Danimarca".

35. In Danimarca, i comuni sono obbligati a fornire sussidi e indennità sociali, nonché alloggi, formazione linguistica e iniziative di lavoro per tutte le persone che hanno ottenuto le varie forme di protezione internazionale in Danimarca.

II. TESTI DI DIRITTO INTERNAZIONALE

36. Il principale strumento globale riguardante i rifugiati è la Convenzione sullo status dei rifugiati (Ginevra, 1951: "la Convenzione sui rifugiati" o "la Convenzione del 1951"; d'ora in poi "la Convenzione ONU sui rifugiati"). Inizialmente, questo strumento proteggeva le persone che erano diventate rifugiati a causa degli eventi accaduti in Europa prima del 1° gennaio 1951, all'indomani della Seconda guerra mondiale. La definizione di "rifugiato" era la seguente:

Articolo 1
“Definizione del termine di “rifugiato”

A. Ai fini della presente Convenzione, il termine di "rifugiato" è applicabile:

(1) a chiunque sia stato considerato come rifugiato in applicazione degli accordi del 12 maggio 1926 e del 30 giugno 1928, oppure in applicazione delle convenzioni del 28 ottobre 1933 e del 10 febbraio 1938 e del protocollo del 14 settembre 1939, o infine in applicazione della Costituzione dell'Organizzazione internazionale per i rifugiati; le decisioni prese circa il riconoscimento della qualità di rifugiato dell'Organizzazione internazionale per i rifugiati durante lo svolgimento del suo mandato non impediscono il riconoscimento di tale qualità a persone che adempiono le condizioni previste nel paragrafo 2 del presente articolo;

(2) chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi. Se una persona possiede più cittadinanze, l'espressione "Stato di cui possiede la cittadinanza" riguarda ogni Stato di cui questa persona possiede la cittadinanza. Non sono considerate private della protezione dello Stato di cui possiedono la cittadinanza le persone che, senza motivi validi fondati su un timore giustificato, rifiutano la protezione di uno Stato di cui posseggono la cittadinanza.”

37. Il protocollo del 1967 ha ampliato la sua applicabilità eliminando i limiti geografici e temporali che facevano parte della Convenzione ONU sui rifugiati del 1951.

38. Le parti pertinenti del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (ICCPR) prevedono:

Articolo 17

“1. Nessuno può essere sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a illegittime offese al suo onore e alla sua reputazione.

2. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze od offese.”

Articolo 23

“1. La famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato.

2. Il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia è riconosciuto agli uomini e alle donne che abbiano l'età per contrarre matrimonio.

3. Il matrimonio non può essere celebrato senza il libero e pieno consenso dei futuri coniugi.

4. Gli Stati Parti del presente Patto devono prendere misure idonee a garantire la parità di diritti e di responsabilità dei coniugi riguardo al matrimonio, durante il matrimonio

e al momento del suo scioglimento. In caso di scioglimento, deve essere assicurata ai figli la protezione necessari.”

39. Nella sua conclusione n. 22 (XXXII) "Sulla protezione dei richiedenti asilo in situazioni di afflusso su larga scala" (1981), il Comitato esecutivo dell'UNHCR ha stabilito:

"B. Trattamento dei richiedenti asilo che sono stati ammessi temporaneamente nel paese in attesa di accordi per una soluzione durevole

...

2. È quindi essenziale che i richiedenti asilo che sono stati temporaneamente ammessi in attesa di una soluzione duratura siano trattati in conformità con i seguenti standard umani minimi di base:

...

(h) l'unità familiare dovrebbe essere rispettata;

..."

40. Il 15 agosto 2016, nel suo sesto rapporto periodico sulla Danimarca (CCPR/C/DNK/6), il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha dichiarato, tra le altre cose, nelle sue osservazioni conclusive:

“Riunificazione familiare

35. Il Comitato è preoccupato per l'emendamento alla Legge sugli stranieri adottato dal Parlamento nel gennaio 2016 che introduce restrizioni al ricongiungimento familiare per le persone con status di protezione temporanea, richiedendo un permesso di soggiorno per un periodo superiore agli ultimi tre anni, a meno che non sia giustificato dagli obblighi internazionali della Danimarca (art. 23).

36. Lo Stato parte dovrebbe prendere in considerazione la riduzione della durata della residenza richiesta alle persone sotto status di protezione temporanea, al fine di ottenere il ricongiungimento familiare, nel rispetto del Patto."

41. Nel febbraio 2012, l'UNHCR ha risposto a un "Libro verde" pubblicato dalla Commissione europea il 15 novembre 2011, per avviare consultazioni pubbliche sul diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea. Il "Libro verde" ha sollevato una serie di questioni sulla direttiva 2003/86/CE del Consiglio sul diritto al ricongiungimento familiare (cfr. paragrafi 45-49 qui di seguito). L'UNHCR ha osservato che i beneficiari della protezione sussidiaria non sono inclusi nel campo di applicazione della direttiva ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), ma ha raccomandato che tutti gli Stati membri forniscano ai beneficiari di protezione sussidiaria l'accesso al ricongiungimento familiare secondo le stesse norme favorevoli applicate ai rifugiati.

III. DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E ALTRI TESTI DI DIRITTO EUROPEO

42. Fin dall'inizio occorre rilevare che la Danimarca ha scelto di non essere parte delle politiche comuni europee in materia di asilo e immigrazione (parte III, titolo V, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea) e non è vincolata dalle misure adottate in applicazione di tali politiche. Ciò risulta dagli articoli 1 e 2 del protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

A. La Carta

43. Il diritto alla vita familiare è sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito "la Carta") e da una serie di atti legislativi dell'UE. L'articolo 7 della Carta recita come segue:

Articolo 7

“Rispetto della vita privata e della vita familiare

Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni.”

44. Le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (2007/C 303/02) contengono le seguenti indicazioni per l'interpretazione dell'articolo 7:

“Spiegazione relativa all'articolo 7 – Rispetto della vita privata e della vita familiare

I diritti di cui all'articolo 7 corrispondono a quelli garantiti dall'articolo 8 della CEDU.

...

Conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, il significato e la portata di questi diritti sono identici a quelli del corrispondente articolo della CEDU. Le limitazioni che vi possono legittimamente essere apportate sono pertanto quelle autorizzate ai sensi del suddetto articolo 8 della CEDU ...”

B. La Direttiva sul ricongiungimento familiare

45. La Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (di seguito "Direttiva sul ricongiungimento familiare") è il principale atto di diritto derivato dell'UE che si occupa dei diritti al ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi (cioè, coloro che non sono cittadini di uno Stato membro dell'UE). Lo scopo della Direttiva sul ricongiungimento familiare è quello di determinare le condizioni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare da parte dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri.

46. La Direttiva prevede la possibilità per gli Stati membri di rinviare il diritto al ricongiungimento familiare di due o tre anni (vedi sotto), tranne quando il soggiornante è un rifugiato (cioè ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati). Le disposizioni pertinenti della Direttiva sul ricongiungimento familiare sono le seguenti:

Articolo 8

“Gli Stati membri possono esigere che il soggiornante, prima di farsi raggiungere dai suoi familiari, abbia soggiornato legalmente nel loro territorio per un periodo non superiore a due anni.

In deroga alla disposizione che precede, qualora, in materia di ricongiungimento familiare, la legislazione in vigore in uno Stato membro al momento dell'adozione della presente direttiva tenga conto della sua capacità di accoglienza, questo Stato membro può prevedere un periodo di attesa non superiore a tre anni tra la presentazione della domanda di ricongiungimento ed il rilascio del permesso di soggiorno ai familiari”.

Articolo 12

“...

2. In deroga all'articolo 8, gli Stati membri non esigono che il rifugiato, prima di farsi raggiungere dai suoi familiari, abbia soggiornato sul loro territorio per un certo periodo di tempo.”

47. Secondo la proposta iniziale della Commissione per la Direttiva del Consiglio (GU C 116 E del 26.4.2000, pag. 66, articolo 10), i periodi di attesa per il ricongiungimento familiare erano vietati sia per i rifugiati della Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati che per le persone che godono di protezione sussidiaria. La relazione annessa alla proposta modificata di direttiva del Consiglio (GU C 62 E del 27.2.2001, pag. 99) contiene le seguenti osservazioni della Commissione:

“Un emendamento [proposta di emendamento del Parlamento europeo] restringe il campo di applicazione della direttiva. Esso esclude le persone che godono di una forma di protezione sussidiaria e chiede l'adozione immediata di una proposta relativa alla loro ammissione e residenza. La Commissione accetta questo emendamento e ha modificato di conseguenza gli articoli pertinenti. Essa ritiene che le persone di questa categoria debbano avere il diritto al ricongiungimento familiare e necessitare di protezione; tuttavia, riconosce che l'assenza di un significato armonizzato di protezione sussidiaria a livello comunitario costituisce un ostacolo alla loro inclusione nella proposta di direttiva. Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 precisano che “[lo status di rifugiato] dovrebbe essere completato da misure relative a forme sussidiarie di protezione che offrano uno status adeguato a chiunque abbia bisogno di tale protezione”. A tal fine, il Quadro di controllo presentato dalla Commissione nel marzo 2000 e approvato dal Consiglio prevede l'adozione entro il 2004 di una proposta sullo status delle persone che beneficiano di forme di protezione sussidiaria. La Commissione intende presentare l'anno prossimo una tale proposta, che potrebbe riguardare anche il ricongiungimento familiare per questa categoria di cittadini di paesi terzi.”

Una comunicazione della Commissione pubblicata nel 2014 per fornire indicazioni sull'applicazione della direttiva 2003/86 ha dichiarato quanto segue:

“La Commissione ... ritiene che le esigenze di protezione umanitaria dei beneficiari di protezione sussidiaria non differiscano da quelle dei rifugiati, e incoraggia gli Stati membri ad adottare norme che riconoscano diritti analoghi ai rifugiati e ai beneficiari di protezione temporanea o sussidiaria. La convergenza dei due status di protezione è confermata anche nel testo rifiuto della direttiva 2011/95/UE (direttiva qualifiche) ... In ogni caso, anche se una situazione non rientra nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, gli Stati membri sono comunque tenuti a rispettare gli articoli 8 e 14 della CEDU” (para. 6.2 COM (2014) 210 finale).”

48. A seguito dei negoziati sulla proposta di direttiva tra gli Stati membri dell'UE, la definizione del campo di applicazione della direttiva è stata ristretta in modo da escludere le persone che hanno ottenuto una protezione sussidiaria.

49. Pertanto, secondo l'articolo 3 § 2 della Direttiva, essa non si applica quando il soggiornante è autorizzato a risiedere in uno Stato membro sulla base di una forma di protezione sussidiaria conformemente agli obblighi internazionali, alla legislazione nazionale o alla prassi degli Stati membri, oppure il soggiornante sta chiedendo l'autorizzazione a risiedere su tale base ed è in attesa di una decisione sul suo status.

50. Nella sentenza del 27 giugno 2006, nella causa *Parlamento europeo contro Consiglio*, C-540/03, EU:C:2006:429, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha respinto la richiesta del Parlamento europeo di annullare le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 1, ultimo comma, dell'articolo 4, paragrafo 6, e dell'articolo 8 [relativo ai periodi di attesa] della Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, perché violavano il diritto internazionale e, in particolare, l'articolo 8 della Convenzione. Nella misura in cui è pertinente, la CGUE ha stabilito che:

“97. Al pari delle altre disposizioni impugnate nell'ambito del presente ricorso, l'art. 8 della direttiva autorizza gli Stati membri a derogare alle regole del ricongiungimento familiare dettate dalla direttiva stessa. Il primo comma del detto art. 8 autorizza gli Stati membri ad esigere un soggiorno legale di due anni al massimo prima che il soggiornante possa essere raggiunto dai suoi familiari. Il secondo comma di tale articolo consente agli Stati membri la cui legislazione tenga conto della loro capacità di accoglienza di prevedere un periodo di attesa non superiore a tre anni tra la presentazione della domanda di ricongiungimento ed il rilascio del permesso di soggiorno ai familiari.

98. Tale disposizione non produce, quindi, l'effetto di impedire qualsiasi ricongiungimento familiare, bensì mantiene a favore degli Stati membri un margine di discrezionalità limitato, consentendo loro di assicurarsi che il ricongiungimento familiare abbia luogo in condizioni favorevoli, dopo un periodo di soggiorno sufficientemente lungo nello Stato membro ospitante da parte del soggiornante perché si possa presumere un insediamento stabile e un certo livello di integrazione. Pertanto, il fatto che uno Stato membro prenda in considerazione tali elementi e la facoltà di differire il ricongiungimento familiare di due anni o, secondo i casi, di tre anni non si

pongono in contrasto con il diritto al rispetto della vita familiare sancito, in particolare, dall'art. 8 della CEDU come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo.

99. Si deve ricordare che, come emerge dall'art. 17 della direttiva, la durata della residenza nello Stato membro costituisce solo uno degli elementi che devono essere presi in considerazione dallo Stato medesimo nell'ambito dell'esame di una domanda e che non si può imporre un periodo di attesa senza tener conto, in casi specifici, del complesso degli elementi pertinenti.

100. Le stesse considerazioni valgono per il criterio della capacità di accoglienza dello Stato membro, che può costituire uno degli elementi presi in considerazione nell'ambito dell'esame di una domanda, ma che non può essere interpretato nel senso che autorizzi un qualsivoglia sistema di quote ovvero l'istituzione di un termine di attesa di tre anni imposto a prescindere dalle particolari circostanze dei singoli specifici casi. Infatti, l'analisi complessiva prevista dall'art. 17 della direttiva non consente di prendere in considerazione unicamente tale elemento ed impone di procedere ad un esame reale della capacità di accoglienza al momento della domanda.

101. Nell'ambito di tale analisi, gli Stati membri devono inoltre provvedere, come già rammentato al punto 63 della presente sentenza, a prendere debitamente in considerazione l'interesse superiore del minore.

102. La coesistenza di situazioni differenti, a seconda che gli Stati membri scelgano di avvalersi o meno della possibilità di imporre un periodo di attesa di due anni, ovvero di tre anni, nel caso in cui la loro legislazione vigente alla data di adozione della direttiva tenga conto della loro capacità di accoglienza, non costituisce altro che l'espressione della difficoltà di procedere ad un ravvicinamento delle legislazioni in un settore che, sino a quel momento, ricadeva unicamente nella competenza degli Stati membri. Come riconosciuto dal Parlamento stesso, la direttiva, nel suo complesso, è importante ai fini dell'attuazione armonizzata del diritto al ricongiungimento familiare. Nella specie, non risulta che il legislatore comunitario abbia oltrepassato i limiti imposti dai diritti fondamentali laddove ha consentito agli Stati membri che disponessero o intendessero adottare una normativa specifica di modulare taluni aspetti del diritto al ricongiungimento.

103. Conseguentemente, l'art. 8 della direttiva non può essere considerato in contrasto con il diritto fondamentale al rispetto della vita familiare o con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, né di per sé, né nella parte in cui autorizzerebbe espressamente o implicitamente gli Stati membri ad agire in tal senso.

104. Infine, si deve rilevare che, se è pur vero che la direttiva lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità, tale margine è sufficientemente ampio per consentire loro di applicare le regole della direttiva in senso conforme alle esigenze derivanti dalla tutela dei diritti fondamentali (in tal senso, sentenza 13 luglio 1989, causa 5/88, *Wachauf*, Racc. pag. 2609, punto 22).

105. Si deve rammentare, a tal riguardo, che, come risulta da costante giurisprudenza, le esigenze inerenti alla tutela dei principi generali riconosciuti nell'ordinamento giuridico comunitario, fra i quali vanno annoverati i diritti fondamentali, vincolano parimenti gli Stati membri quando danno esecuzione alle discipline comunitarie, ed essi sono pertanto tenuti, quanto più possibile, ad applicare tali discipline nel rispetto delle dette esigenze. (v. sentenze 24 marzo 1994, causa C-2/92, *Bostock*, Racc. pag. I-955, punto 16; 18 maggio 2000, causa C-107/97, *Rombi e Arkopharma*, Racc. pag. I-3367, punto 65; in tal senso sentenza ERT, citata *supra*, punto 43).

106. L'attuazione della direttiva è soggetta al sindacato dei giudici nazionali in quanto, come previsto all'art. 18 della direttiva medesima, «gli Stati membri assicurano che il

soggiornante e/o i suoi familiari abbiano diritto a proporre impugnativa in caso di rigetto della domanda di ricongiungimento familiare, di mancato rinnovo o di ritiro del permesso di soggiorno o di adozione di una misura di allontanamento». Ove essi incontrino difficoltà relative all'interpretazione o alla validità di tale direttiva, spetterà ai giudici stessi sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale secondo le modalità enunciate agli artt. 68 CE e 234 CE.

107. Per quanto attiene agli Stati membri vincolati da tali strumenti, si deve peraltro rammentare che la direttiva, come affermato all'art. 3, n. 4, della medesima, non pregiudica le disposizioni più favorevoli contenute nella Carta sociale europea del 18 ottobre 1961, nella Carta sociale europea riveduta del 3 maggio 1987 e nella Convenzione europea relativa allo status di lavoratore migrante del 24 novembre 1977, nonché quelle contenute negli accordi bilaterali e multilaterali stipulati tra la Comunità o tra la Comunità e i suoi Stati membri, da una parte, e paesi terzi, dall'altra.

108. In considerazione dell'infondatezza del ricorso, non occorre esaminare se le disposizioni impugnate siano separabili dal resto della direttiva.

109. Il ricorso dev'essere conseguentemente respinto.”

C. La Direttiva Qualifiche (rifusione)

51. Nel 2004, il quadro legislativo dell'UE che disciplina l'asilo e il ricongiungimento familiare è stato integrato dalla Direttiva 2004/83/CE del Consiglio (la Direttiva Qualifiche), successivamente abrogata e sostituita dalla Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, per uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo alla protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (di seguito "Direttiva Qualifiche rifusione").

52. Ai sensi della Direttiva 2011/95/UE, per "persona ammissibile alla protezione sussidiaria" si intende un cittadino di un paese terzo o un apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che l'interessato, se ritornasse nel suo paese d'origine o, nel caso di un apolide, nel suo paese di precedente residenza abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un danno grave e non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di tale paese. Secondo il diritto dell'UE, tale danno grave consiste nella pena di morte o nell'esecuzione o nella tortura o nel trattamento o nella punizione inumana o degradante di un richiedente nel paese di origine; o nella minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile a causa della violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato internazionale o interno.

53. La direttiva non utilizza la terminologia "protezione temporanea" o "protezione permanente".

54. Ai fini del presente caso, tuttavia, occorre rilevare che la terminologia "protezione sussidiaria" può comprendere sia la "protezione temporanea" che la "protezione permanente" e la "protezione a carattere durevole".

55. Il considerando 39 del preambolo della Direttiva Qualifiche (rifusione) è formulato come segue:

“In risposta alla richiesta del programma di Stoccolma di instaurare uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, e fatte salve le deroghe necessarie e oggettivamente giustificate, ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria dovrebbero essere riconosciuti gli stessi diritti e gli stessi benefici di cui godono i rifugiati ai sensi della presente direttiva, alle stesse condizioni di ammissibilità.”

56. Le disposizioni pertinenti della Direttiva Qualifiche (rifusione) sono le seguenti (e si applicano, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva, sia ai rifugiati che alle persone ammissibili alla protezione sussidiaria, salvo indicazione contraria):

CAPO I
Disposizioni generali
Articolo 2

«Definizioni

Ai fini della presente direttiva, si intende per:

...

(d) «rifugiato»: cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12;;

(e) «status di rifugiato»: il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale rifugiato;

(f) «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria»: cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese;

(g) «status di protezione sussidiaria»: il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale persona avente titolo alla protezione sussidiaria;

...

(j) «familiari»: i seguenti soggetti appartenenti al nucleo familiare, già costituito nel paese di origine, del beneficiario di protezione internazionale che si trovano nel medesimo Stato membro in connessione alla domanda di protezione internazionale:

il coniuge del beneficiario di protezione internazionale, o il suo partner non sposato, avente con questi una relazione stabile, se la normativa o la prassi dello Stato membro

interessato equipara le coppie non sposate a quelle sposate nel quadro della legge sui cittadini di paesi terzi,

i figli minori delle coppie di cui al primo trattino o del beneficiario di protezione internazionale, a condizione che siano non sposati, indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni della normativa nazionale,

il padre, la madre o altro adulto che sia responsabile, in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, del beneficiario di protezione internazionale, nei casi in cui tale beneficiario è minore e non coniugato;”

CAPO VII CONTENUTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Articolo 20

Disposizioni generali

“1. Le disposizioni del presente capo non pregiudicano i diritti sanciti dalla convenzione di Ginevra.

2. Le disposizioni del presente capo si applicano sia ai rifugiati sia alle persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, ove non diversamente indicato.”

...

Articolo 23

Mantenimento dell'unità del nucleo familiare

“1. Gli Stati membri provvedono a che possa essere preservata l'unità del nucleo familiare.

2. Gli Stati membri provvedono a che i familiari del beneficiario di protezione internazionale, che individualmente non hanno diritto a tale protezione, siano ammessi ai benefici di cui agli articoli da 24 a 35, in conformità delle procedure nazionali e nella misura in cui ciò sia compatibile con lo status giuridico personale del familiare.”

...

Articolo 24

Permesso di soggiorno

“1. Gli Stati membri rilasciano ai beneficiari dello status di rifugiato, quanto prima a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, un permesso di soggiorno valido per un periodo di almeno tre anni e rinnovabile, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico e fatto salvo l'articolo 21, paragrafo 3.

Fatto salvo l'articolo 23, paragrafo 1, il permesso di soggiorno da rilasciare ai familiari dei beneficiari dello status di rifugiato può essere valido per un periodo inferiore a tre anni e rinnovabile.

2. Gli Stati membri rilasciano ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria e ai loro familiari, quanto prima a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, un permesso di soggiorno rinnovabile che deve essere valido per un periodo di almeno un anno e, in caso di rinnovo, per un periodo di almeno due anni, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.”

D. La Direttiva sulla Protezione Temporanea

57. La Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, stabilisce norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione di un impegno equidistribuito tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e ne sostengono le relative conseguenze (di seguito "direttiva sulla protezione temporanea"). È stata adottata sullo sfondo, tra l'altro, del movimento su larga scala di persone in fuga dal conflitto in Kosovo e delle variazioni tra le misure nazionali relative allo status di protezione e ai diritti concessi in caso di afflusso massiccio. La Direttiva disciplina gli obblighi degli Stati membri dell'UE relativi alle condizioni di accoglienza e di soggiorno delle persone che godono di protezione temporanea in caso di afflusso massiccio. La direttiva non ha trovato applicazione pratica. Tuttavia, riflette un'interpretazione pertinente a livello internazionale del diritto al ricongiungimento familiare (in caso di afflusso massiccio) dei beneficiari della protezione temporanea.

Articolo 15

“1. Ai fini del presente articolo, nel caso di famiglie già costituite nel paese d'origine che sono state separate a causa di circostanze connesse all'afflusso massiccio, si considerano facenti parte di una famiglia le seguenti persone:

(a) il coniuge del richiedente il ricongiungimento o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con l'interessato, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quella delle coppie sposate nel quadro della Legge sugli stranieri; i figli o le figlie minorenni non sposati del richiedente il ricongiungimento o del coniuge, indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottati;

(b) altri parenti stretti che vivevano insieme come parte del nucleo familiare nel periodo in cui gli eventi hanno determinato l'afflusso massiccio e che erano totalmente o parzialmente dipendenti dal richiedente il ricongiungimento in tale periodo.

2. Qualora i familiari separati godano della protezione temporanea in Stati membri differenti, questi ultimi ricongiungono i familiari qualora siano giunti alla conclusione che gli stessi rientrano nella descrizione di cui al paragrafo 1, lettera a), tenendo conto dei desideri di tali familiari. Gli Stati membri possono ricongiungere i familiari qualora siano giunti alla conclusione che gli stessi rientrano nella descrizione di cui al paragrafo 1, lettera b), tenendo conto, caso per caso, delle estreme difficoltà che essi incontrerebbero qualora il ricongiungimento non avesse luogo.

3. Qualora il richiedente il ricongiungimento goda della protezione temporanea in uno Stato membro ed uno o più suoi familiari non si trovino ancora in uno Stato membro, lo Stato membro in cui il richiedente il ricongiungimento gode della protezione temporanea ricongiunge con lo stesso i familiari che hanno bisogno di protezione, nel caso in cui sia giunto alla conclusione che i familiari rientrano nella descrizione di cui al paragrafo 1, lettera a). Lo Stato membro può ricongiungere con il richiedente il ricongiungimento i familiari che hanno bisogno di protezione, nel caso in cui sia giunto alla conclusione che essi rientrano nella descrizione di cui al paragrafo 1, lettera b),

tenendo conto, caso per caso, delle estreme difficoltà che essi incontrerebbero qualora il ricongiungimento non avesse luogo.

4. Nell'applicare il presente articolo gli Stati membri tengono conto del superiore interesse dei minori.

5. Gli Stati membri interessati decidono, tenuto conto degli articoli 25 e 26, in quale Stato membro avviene il ricongiungimento.

6. Ai familiari ricongiunti è accordato il titolo di soggiorno in virtù della protezione temporanea. Documenti o altre prove analoghe sono rilasciati a questo fine. Il trasferimento dei familiari nel territorio di un altro Stato membro ai fini del ricongiungimento di cui al paragrafo 2 comporta, nello Stato membro abbandonato, il ritiro del titolo di soggiorno rilasciato e la cessazione degli obblighi incombenti verso gli interessati in base alla protezione temporanea.

7. L'attuazione pratica del presente articolo può avvenire con la cooperazione delle organizzazioni internazionali competenti.

8. Lo Stato membro fornisce riguardo a una persona che gode della protezione temporanea, su richiesta di un altro Stato membro, le informazioni di cui all'allegato II necessarie per trattare un caso ai sensi del presente articolo.”

58. La relazione della Commissione sulla direttiva del Consiglio (GU C 311 E del 31.10.2000) contiene le seguenti osservazioni generali:

“2.4. Il concetto e il quadro legale per la protezione temporanea in caso di [afflusso di massa] è stato sviluppato nella storia recente e varia tra gli Stati membri dell'Unione Europea. La maggior parte ha previsto nella propria legislazione la possibilità di istituire regimi di protezione temporanea per status o con strumenti subordinati, circolari o decisioni ad hoc. Alcuni di essi non hanno adottato l'espressione "protezione temporanea" in quanto tale, ma in realtà i documenti di soggiorno che vengono rilasciati e il collegamento con il sistema di asilo hanno lo stesso effetto pratico. I sistemi variano anche in termini di durata massima della protezione temporanea (da sei mesi a uno, due, tre, quattro o anche cinque anni al massimo). Alcuni Stati membri prevedono la possibilità di sospendere l'esame delle richieste di asilo durante il periodo di protezione temporanea; altri no. Le principali differenze risiedono nei diritti sociali e nei benefici concessi alle persone che godono della protezione temporanea. Alcuni Stati membri consentono il diritto al lavoro e al ricongiungimento familiare; altri no. Alcuni Stati membri prevedono che il beneficio della protezione temporanea non possa essere goduto contemporaneamente da un richiedente asilo: i richiedenti devono optare per l'uno o per l'altro. Altri Stati membri non prevedono tale incompatibilità.

...

5.6. ... Nella sua proposta sul ricongiungimento familiare, la Commissione ha dichiarato che la questione di preservare l'unità familiare nel contesto della protezione temporanea sarebbe stata affrontata da una proposta specifica piuttosto che dalla proposta generale. Data la durata limitata e predefinita della protezione temporanea, la Commissione ritiene necessario concentrarsi sulla famiglia come già costituita nel paese d'origine ma separata dalle circostanze dell'afflusso di massa. Si può postulare un concetto ampio di famiglia. Questo corrisponde alla prassi degli Stati membri in relazione ai kosovari. Ma il diritto qui previsto è più limitato di quello previsto dalla direttiva sul ricongiungimento familiare. Inoltre, la Commissione non può negare che non sembrano esserci le condizioni politiche per proporre un approccio al ricongiungimento familiare più ampio di quello qui proposto. Vorrebbe collegare il riconoscimento di una situazione specifica e il diritto di condurre una vita familiare

normale che è garantito dalla Convenzione Europea dei Diritti Umani ed è quindi disponibile anche per le persone che godono di protezione temporanea, come indicato nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa adottata dal Comitato dei Ministri il 15 dicembre 1999 sul ricongiungimento familiare per i rifugiati e altre persone bisognose di protezione internazionale (R (99)23). ...”.

59. La relazione della Commissione contiene anche le seguenti osservazioni sull'articolo 13 della proposta di direttiva del Consiglio (modificato durante la procedura legislativa dell'UE e sostituito dall'articolo 15 nella direttiva finale):

Articolo 13

“Questo articolo stabilisce le condizioni per mantenere l'unità familiare per la durata della protezione temporanea. Non prevede un diritto al ricongiungimento familiare come definito nella Proposta di Direttiva del Consiglio sul diritto al ricongiungimento familiare del 1° dicembre 1999 (COM (1999) 638 finale), poiché si ritiene che la natura temporanea della situazione non permetta l'esercizio di questo diritto nella stessa forma. Si basa su un concetto umanitario legato alle cause della fuga. La cerchia familiare è più ampia che nella direttiva sul ricongiungimento familiare, ma copre il caso di famiglie già stabilite nel paese d'origine ed esclude la costituzione di una famiglia. Non copre nemmeno il ricongiungimento di un membro della famiglia legalmente residente in un paese terzo (quando questo paese non è il paese d'origine) con membri della famiglia che godono di protezione temporanea in uno degli Stati membri. Le persone riunite hanno diritto a permessi di soggiorno rilasciati nell'ambito del regime di protezione temporanea. L'articolo applica, nel contesto della protezione temporanea, il diritto al rispetto della vita familiare sancito dal diritto internazionale e in particolare dalla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, tenendo conto delle circostanze speciali della protezione temporanea. ...”

E. Altri documenti di diritto Europeo

60. La Risoluzione 2243 (2018) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE), sul ricongiungimento familiare dei rifugiati e dei migranti negli Stati membri del Consiglio d'Europa, adottata l'11 ottobre 2018, recitava come segue:

“1. L'Assemblea parlamentare è profondamente preoccupata per l'accrescersi del numero di dichiarazioni e azioni politiche contro gli stranieri, che rappresentano una vera minaccia per la protezione dei profughi e, in particolare, della loro vita familiare. Non si devono disgregare le famiglie e non si dovrebbe impedirne il ricongiungimento dopo una fuga, spesso piena di pericoli e difficoltà, dal loro paese di origine dove i loro diritti fondamentali all'incolumità e alla sicurezza sono stati minacciati.

2. Ricordando che gli Stati membri hanno assunto l'impegno di proteggere il diritto alla vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione europea sui diritti umani (ETS n. 5, «la Convenzione»), l'Assemblea sottolinea che questo diritto si applica a tutti, compresi i profughi e i migranti. Gli Stati membri devono prevedere soluzioni sicure e regolari per il ricongiungimento familiare, riducendo così il ricorso ai trafficanti e mitigando i rischi associati alla migrazione irregolare.

3. L'Assemblea sottolinea come non esista una definizione comune di famiglia rispetto al diritto al ricongiungimento familiare. Mentre gli Stati membri possono

godere di un ampio margine di discrezionalità in materia di morale e di religione, i diritti della famiglia richiedono un livello più elevato di protezione ai sensi della Convenzione. Le autorità nazionali dovrebbero, quindi, adottare un approccio flessibile in materia di ricongiungimento familiare, superando la tradizionale definizione di famiglia, che non trova necessariamente corrispondenza nei tanti modi in cui, oggi, le persone vivono insieme come una famiglia.

...

6. L'Assemblea rileva con preoccupazione il fatto che spesso la giurisprudenza nazionale nega il rilascio dei visti ai familiari di coloro che, pur non avendo ottenuto lo *status* di rifugiato, si sono visti riconoscere la protezione sussidiaria o temporanea per motivi umanitari. Le disposizioni in materia di protezione della vita familiare e dell'interesse superiore del minore di cui all'articolo 10 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia impongono, tuttavia, che tali persone debbano poter mantenere la propria unità familiare ovvero ricongiungersi con i familiari. Tale *status* di protezione sussidiaria o temporanea non deve essere considerato uno «*status* alternativo di rifugiato» con meno diritti. Gli Stati non dovrebbero, quindi, preferire lo *status* di protezione sussidiaria o temporanea rispetto allo *status* di rifugiato, allo scopo di limitare il ricongiungimento familiare per via della natura temporanea e personale di questo *status* sussidiario.

7. Per quanto riguarda i migranti, l'Assemblea sottolinea che la protezione della vita familiare e l'interesse superiore del minore implicano che le esigenze di visto per i familiari dei migranti non debbano essere di fatto un ostacolo al mantenimento dell'unità della famiglia. L'Assemblea si rammarica in particolare del fatto che alcuni Stati abbiano previsto elevati oneri finanziari o lunghi periodi di attesa per i migranti che desiderano richiedere visti per i propri familiari. Laddove siano membri dell'Unione europea, gli Stati devono inoltre rispettare la legislazione dell'Unione Europea sulla libertà di circolazione delle persone, ivi compresi i loro.

...

14. L'Assemblea invita tutti gli Stati membri a elaborare e rispettare linee guida comuni per l'applicazione del diritto al ricongiungimento familiare, al fine di garantire che profughi e migranti non siano obbligati ad andare in quei paesi dove il ricongiungimento familiare è più facile. Gli impedimenti alla protezione della vita familiare, per scoraggiare i migranti o i rifugiati e i loro familiari, non sono ammissibili ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione europea sui diritti umani.”.

3. La Raccomandazione 2141 (2018) del PACE sulla stessa questione, sempre dell'11 ottobre 2018, statuiva quanto segue:

“1. Facendo riferimento alla propria Risoluzione ... (2018), l'Assemblea parlamentare sottolinea l'importanza della protezione della vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ETS n. 5) e raccomanda che il Comitato dei ministri:

1.1. elabori linee guida per l'applicazione del diritto al ricongiungimento familiare di profughi e migranti, nonché per l'assistenza giudiziaria reciproca e la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e con i paesi terzi in questo campo;

1.2. inviti gli Stati membri a stabilire accordi bilaterali per rappresentarsi a vicenda ai fini della raccolta delle richieste e del rilascio dei visti;

1.3. inviti gli Stati membri che non l'abbiano ancora fatto ad aderire o a cooperare con il Sistema di Informazione Visti dello spazio Schengen dell'Unione europea allo

scopo di scambiare i dati necessari per consentire un più rapido ricongiungimento familiare;

1.4. cooperi con il Comitato internazionale della Croce Rossa nella promozione di meccanismi e iniziative per la ricerca dei familiari dispersi dei profughi, in collaborazione con le società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna rossa e con i parlamenti nazionali;

1.5. rafforzi l'azione del Consiglio d'Europa nella lotta contro il traffico di profughi minorenni, assicurandosi che i minori non accompagnati si ricongiungano con i loro genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse superiore del minore, per esempio, ove i genitori siano implicati nella tratta di questo minore.”

62. In un documento intitolato "Realizzare il diritto al ricongiungimento familiare dei rifugiati in Europa", pubblicato nel giugno 2017 dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, quest'ultimo ha raccomandato, tra l'altro, di:

"Garantire che le procedure di ricongiungimento familiare per tutti i rifugiati (in senso lato) siano flessibili, rapide ed efficaci

1. Applicare la giurisprudenza della Corte e garantire che tutte le procedure di ricongiungimento familiare per i rifugiati siano flessibili, rapide ed efficaci, al fine di assicurare la protezione del diritto al rispetto della loro vita familiare.

2. Riesaminare e rivedere urgentemente le politiche statali pertinenti, se discriminano tra i rifugiati della Convenzione del 1951, i beneficiari di protezione sussidiaria e i beneficiari di altre forme di protezione

...

10. Assicurare che il ricongiungimento familiare sia concesso ai membri della famiglia allargata, almeno quando sono a carico del rifugiato.

11. Garantire che i membri della famiglia allargata abbiano diritto al ricongiungimento familiare anche quando sono a carico del soggiornante.

12. 12. Assicurarsi che il concetto di dipendenza permetta una valutazione flessibile dei legami emotivi, sociali, finanziari e di altro tipo e del sostegno tra rifugiati e membri della famiglia. Se questi legami fossero stati interrotti a causa di fattori legati alla fuga, non dovrebbero essere considerati come un segnale che la dipendenza è cessata.

13. I criteri utilizzati per valutare la dipendenza dovrebbero essere in linea con il concetto giuridico sviluppato nella giurisprudenza della Corte e in altri orientamenti giuridici. Dovrebbero essere spiegati in linee guida o strumenti giuridici chiari e pubblici, in modo da permettere ai rifugiati di adattare le loro domande di conseguenza.

...

Garantire che i processi di ricongiungimento familiare non siano indebitamente ritardati.

15. I periodi di attesa per il ricongiungimento familiare dei rifugiati non dovrebbero interferire con il diritto alla vita familiare. Periodi di attesa di oltre un anno sono inappropriati per i rifugiati e per i loro familiari.

16. I periodi di attesa devono essere giustificati nel singolo caso e devono essere conformi alla legge, perseguire uno scopo legittimo ed essere necessari e proporzionati alle circostanze. ...".

IV. STATISTICHE

4. Le statistiche pubbliche annuali riguardanti gli stranieri in Danimarca (tal på udlændingeområdet), emesse dal Ministero degli Stranieri e degli Affari dell'Integrazione, mostrano quanto segue:

TAVOLA 1

Numero di domande di asilo 2011-2019 (distribuite per anno)									
Anno	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totale	3.806	6.184	7.557	14.792	21.316	6.266	3.500	3.559	2.683

I dati relativi al periodo 2011-2018 sono definitivi, ma quelli dal 2019 sono provvisori al 5 gennaio 2020.

TAVOLA 2

Numero di permessi di soggiorno relative all'asilo (distribuiti per anno e per base legale)									
Anno	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totale di permessi di soggiorno relativi all'asilo	2.249	2.583	3.889	6.104	10.849	7.493	2.750	1.652	1.777

Di cui

Articolo 7(1)	957	1.267	1.872	3.913	7.810	4.478	1.525	1.028	765
Articolo 7(2)	584	725	1.419	1.774	1.325	406	392	187	657
Articolo 7(3)					1.068	2.475	789	40	309
Subtotale	(1.541)	(1.992)	(3.291)	(5.687)	(10.203)	(7.359)	(2.706)	(1.621)	(1.731)
Altro	192	123	83	73	66	49	44	31	46

I dati relativi al periodo 2011-2018 sono definitivi, ma quelli dal 2019 sono provvisori al 4 gennaio 2020.

TAVOLA 3

Numero di domande di riunificazione familiare presentate prima della scadenza del periodo di attesa di 3 anni (ovvero prima di due anni e 9 mesi) a seguito della concessione dello status di protezione temporanea ai sensi dell'articolo 7(3) (distribuzione per anno e per età del richiedente al momento della domanda)			
Anno	Minori		Adulti
2015	187		135
2016	440		398
2017	262		249
2018	116		123
2019	17		26

I dati sono provvisori al 17 gennaio 2020.

TAVOLA 4

Numero di permessi di ricongiungimento familiare concessi, quando la domanda è stata presentata prima della scadenza del periodo di attesa (prima di 2 anni e 9 mesi) dopo la concessione dello status di	
--	--

protezione temporanea ai sensi della sezione 7(3) (distribuzione per anno ed età del richiedente al momento della decisione)			
Anno	Minori	Adulti	Totale
2015	9	4	13
2016	33	31	64
2017	35	39	74
2018	41	36	77
2019	19	20	39

Le cifre includono coniugi conviventi, figli minori e altri familiari. In ragione della metodologia sistemica, I dati non includono il ricongiungimento familiare tra fratelli minori. Altresì esclusi sono i bambini nati in Danimarca. Le cifre sono provvisorie al 17 gennaio 2020.

64. Le statistiche riportate nelle note preparatorie alla legge n. 562 del 29 maggio 2018 (si veda il precedente paragrafo 34) mostravano che nel periodo dal 20 febbraio 2015 al 31 luglio 2017 c'erano state 1.420 richieste di ricongiungimento familiare per coniugi e figli ai sensi dell'articolo 9c (1) della Legge sugli stranieri, prima della scadenza del periodo di attesa di tre anni dopo la concessione dello status di protezione temporanea ai sensi dell'articolo 7 (3), di cui la Commissione per l'Immigrazione aveva esaminato 309 casi, e concesso il ricongiungimento familiare in 79 casi, vale a dire nel 25% delle richieste esaminate.

65. Le statistiche pubbliche annuali riguardanti gli stranieri in Danimarca mostravano che il numero totale di ricongiungimenti familiari concessi in Danimarca era il seguente:

2014: 5,727

2015: 11,645

2016: 7,679

2017: 7,015

2018: 4,601

66. Da altre fonti (si veda, per esempio, il database Eurostat, l'annuario statistico dell'UNHCR e il centro di ricerca PEW) risulta che il numero totale di richiedenti asilo nell'UE era approssimativamente il seguente:

2013: 431,000

2014: 627,000

2015: 1,3 milioni

2016: 1,3 milioni

2017: 712,000

2018: 638,000

67. Nel 2015 le principali destinazioni in Europa per le persone in cerca di asilo sono state: Germania con 476.500; Ungheria con 177.100; Svezia con 162.400; e Francia con 118.000 (numeri per approssimazione).

68. Nel 2015, le principali destinazioni in Europa, per i richiedenti asilo pro capite (per 100.000 persone nella popolazione del paese) erano (approssimativamente): Ungheria (1.770), Svezia (1.600), Austria (1.000), Norvegia (590), Finlandia (590), Germania (460), Lussemburgo (420), Malta (390), e Danimarca (370).

V. TESTI DI DIRITTO COMPARATO

69. Le informazioni a disposizione della Corte sul diritto al ricongiungimento familiare dei rifugiati e di altre persone bisognose di protezione internazionale e sulle condizioni alle quali tale diritto viene concesso, compreso il rispetto di un periodo di attesa, comprendono un'indagine di diritto comparato che copre quarantaquattro Stati membri, tra i quali venticinque Stati membri dell'UE e diciannove Stati non membri dell'UE (Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaigian, Belgio, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Repubblica di Moldavia, Montenegro, Paesi Bassi, Macedonia del Nord, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Federazione Russa, San Marino, Serbia, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina e Regno Unito), dai quali si può osservare quanto segue:

Dei quarantadue Stati che avevano incluso lo status di rifugiato e i diritti corrispondenti nella loro legislazione interna, due Stati non concedevano un diritto formale al ricongiungimento familiare ai rifugiati della Convenzione del 1951 (Azerbaigian e Russia). Per quanto riguarda i beneficiari della protezione sussidiaria, trentadue Stati su quarantadue concedevano un diritto formale al ricongiungimento familiare (ventuno su venticinque Stati membri dell'UE, undici su diciassette Stati non membri dell'UE), sei Stati (Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Cipro, Grecia, Malta e Russia) no, e in quattro Stati (Germania, Liechtenstein, Svizzera e Turchia) ciò avveniva su base discrezionale.

Per quanto riguarda i cambiamenti avvenuti nel periodo dal 2014 al 2016 (e successivi), uno Stato ha interrotto il diritto al ricongiungimento familiare per i beneficiari della protezione sussidiaria nel 2014 (Cipro) e due Stati hanno esteso il diritto ai beneficiari della protezione sussidiaria in modo simile ai rifugiati (Italia e Lituania). Due Stati hanno sospeso il ricongiungimento familiare per i beneficiari della protezione sussidiaria nel 2016 per periodi rispettivamente di due e tre anni, ma da allora hanno di nuovo accordato gli stessi diritti ai beneficiari della protezione sussidiaria (Svezia, che ha tuttavia esteso la sospensione del ricongiungimento familiare per le "persone altrimenti bisognose di protezione" fino al 2021) o hanno consentito il ricongiungimento familiare su base discrezionale (Germania).

Dei trentasei Stati che prevedevano un diritto al ricongiungimento familiare per i beneficiari di protezione sussidiaria o lo consentivano su base discrezionale, tre Stati avevano periodi di attesa che costituivano un trattamento meno favorevole rispetto ai rifugiati stabiliti prima del 2014, che da allora sono rimasti invariati (Lettonia, Liechtenstein e Svizzera). Uno Stato ha interrotto il trattamento sul ricongiungimento meno favorevole per i beneficiari di protezione sussidiaria nel 2015 (Lituania). Due Stati hanno

introdotto periodi di attesa per tali beneficiari (Austria nel 2016 e Macedonia del Nord nel 2018). Si potrebbe sostenere che la sospensione temporanea del ricongiungimento familiare per i beneficiari di protezione sussidiaria in due Stati dal 2016 al 2018/2019 (Germania e Svezia) equivaleva *de facto* a un periodo di attesa.

IN DIRITTO

I. SULLA PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

70. Il ricorrente lamentava che la decisione del 16 settembre 2016 presa dalle autorità danesi per l'immigrazione di rifiutare temporaneamente di concedergli il ricongiungimento familiare con sua moglie, per il fatto che non era stato in possesso negli ultimi tre anni di un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7 (3) della Legge sugli stranieri, violasse l'articolo 8 della Convenzione, che recita come segue:

“1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.”

A. Sulla ricevibilità

71. La Corte osserva che non è in discussione tra le parti l'applicabilità dell'articolo 8 si applica al caso in questione e la Corte non vede alcuna ragione per affermare il contrario. Il ricorrente e sua moglie si sono sposati nel 1990 e non vi sono questioni relative alla validità del matrimonio (si veda, a contrario, per esempio, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, sentenza del 28 maggio 1985, serie A n. 94, p. 94, §§ 59-65).

72. Poiché è stato stabilito che il ricorrente ha goduto della vita familiare con il suo coniuge ai sensi dell'articolo 8, e il reclamo non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione, o irricevibile per qualsiasi altro motivo, esso deve essere dichiarato irricevibile.

B. Nel merito

1. Le parti

(a) Il ricorrente

73. Il ricorrente non ha contestato che l'interferenza con il suo diritto al rispetto della vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione fosse

conforme alla legge e perseguisse lo scopo legittimo di garantire il controllo dell'immigrazione nonché proteggere il benessere economico del paese.

74. Tuttavia, egli sosteneva che il rifiuto di concedergli il ricongiungimento familiare con sua moglie non costituiva una misura necessaria in un paese democratico.

75. Il ricorrente riteneva che un periodo di attesa di un anno sarebbe stato un tempo di attesa ragionevole. Viceversa, egli non riteneva che un periodo di attesa di tre anni fosse un tempo ragionevole o proporzionato.

76. Il ricorrente ha ricordato che nelle note preparatorie, il legislatore aveva ammesso la possibilità che la Corte ritenesse il periodo di attesa di tre anni non conforme all'articolo 8. Inoltre, all'epoca dei fatti l'UNHCR, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite e il Commissario per i Diritti Umani avevano espresso preoccupazione per la decisione della Danimarca di estendere da un anno a tre anni il periodo di residenza richiesto. Il richiedente era d'accordo con la raccomandazione del Commissario che i periodi di attesa di più di un anno dovevano essere considerati inappropriati.

77. Era vero che il ricongiungimento familiare poteva essere concesso ai sensi dell'articolo 9c se gli obblighi internazionali lo rendevano appropriato, ma a parere del ricorrente la suddetta disposizione veniva applicata in una maniera eccessivamente rigida e inappropriata. Nel suo caso, l'articolo 9c(1) della Legge sugli stranieri non aveva trovato applicazione applicato, perché le autorità non erano riuscite a bilanciare gli interessi concorrenti e a considerare le circostanze particolari del caso. Nel suo caso non si era tenuto in debito conto il fatto che il suo matrimonio era stato celebrato prima del volo, che durava da tempo e che poteva essere considerato vulnerabile in considerazione del suo bisogno di protezione internazionale. Il ricorrente ha notato che le autorità non avevano neanche considerato se la capacità di accoglienza della Danimarca al momento della sua domanda fosse stata limitata in termini quantitativi.

78. Il richiedente ha sottolineato che essendo stato sposato con sua moglie per venticinque anni, con due figli nati dalla loro unione, la forza dei legami tra i coniugi non poteva essere messa in discussione. Ha anche notato che nella sentenza del 6 novembre 2017 la Corte Suprema aveva riconosciuto che a causa della guerra civile ostacoli insormontabili gli avevano impedito di tornare in Siria e di condurre lì la vita familiare con sua moglie. In tale situazione, ha sostenuto il ricorrente, lo Stato aveva l'obbligo di permettere il ricongiungimento familiare a prescindere dallo status di residenza.

79. Inoltre, sosteneva il ricorrente, non c'erano mai state prove per giustificare la natura temporanea della sua protezione, cosa che era avvenuta anche quando la legge che sospendeva il suo diritto per tre anni era stata adottata dal Parlamento danese nel 2016.

80. Ha fatto notare che la separazione della famiglia era durata di fatto più tempo del periodo di attesa di tre anni, poiché prima era stato necessario un tempo maggiore per elaborare la richiesta di protezione, e in seguito era stato

necessario un ulteriore lasso di tempo per elaborare la richiesta di ricongiungimento familiare. In totale, era stato quindi separato da sua moglie per quattro anni e due mesi, da quando era entrato in Danimarca nell'aprile 2015 a quando il ricongiungimento familiare è stato autorizzato nel giugno 2019.

5. Ha ribadito che i diritti della Convenzione dovrebbero essere garantiti dagli Stati membri in modo da rendere i diritti pratici ed effettivi, non teorici o illusori. Una sospensione legale del diritto del ricorrente al ricongiungimento familiare per diversi anni renderebbe, a suo parere, il suo diritto alla vita familiare teorico e illusorio.

82. Il ricorrente ha anche sostenuto che vi è un consenso internazionale, nonché la giurisprudenza relativa a casi simili della Corte a sostegno della posizione che lui e gli altri individui bisognosi di protezione sussidiaria abbiano diritto a un trattamento più flessibile per quanto riguarda il ricongiungimento familiare rispetto a quello che si potrebbe desumere dai principi ordinari relativi all'articolo 8. Il ricorrente ha fatto riferimento, tra l'altro, a *Tanda Muzinga c. Francia* (no. 2260/10, 10 luglio 2014) e *Mugenzi c. Francia*, (no. 52701/09, 10 luglio 2014). Nella prima sentenza (§ 75), la Corte ha confermato che "l'unità familiare è un diritto essenziale dei rifugiati" e che "il ricongiungimento familiare è un elemento essenziale per consentire alle persone fuggite dalla persecuzione di riprendere una vita normale". Questo era vero non solo per lo status di rifugiato previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite, ma anche per le persone che avevano bisogno di altri tipi di protezione internazionale per motivi umanitari.

83. Il bisogno di unità familiare non dovrebbe dipendere dallo status di una persona, ma dalla gravità degli ostacoli che impediscono a quella persona di godere della vita familiare nel suo paese d'origine. Inoltre, il ricongiungimento familiare era importante per un'integrazione riuscita e per la salute mentale delle persone che erano fuggite dal loro paese per cercare protezione internazionale. Il richiedente aveva contatti limitati con sua moglie attraverso telefonate e messaggi di testo. Soffriva di una grave depressione dovuta alla separazione dalla sua famiglia, alle preoccupazioni per il benessere della sua famiglia e all'incertezza su quando e se si sarebbe riunito con loro.

84. Il richiedente ha anche fatto riferimento a *Mengesha Kimfe c. Svizzera* (no. 24404/05, 29 luglio 2010), riguardante una coppia sposata che era stata collocata in diversi cantoni dopo che era stato negato loro l'asilo. Sebbene tale situazione potesse essere vista solo come una misura temporanea in attesa del rimpatrio, e sebbene i ricorrenti non risiedessero legalmente in Svizzera, la Corte ha ritenuto che la separazione avesse violato il loro diritto al rispetto della vita familiare.

85. Infine, ha sostenuto che il Governo non ha indicato alcuna giurisprudenza in cui la protezione dell'interesse al benessere economico di un paese abbia avuto un peso significativo a causa dell'accoglienza di un

numero elevato di richiedenti asilo (vedere, tra l'altro, *M.S.S c. Belgio e Grecia*, no. 30696/09, 21 gennaio 2011 e *Khlaifia e altri c. Italia*, no. 16483/12, 15 dicembre 2016). Va notato che nel 2016 la Danimarca aveva ricevuto solo 6.266 richiedenti asilo sui 37.000 previsti. Solo a pochi di questi era stato concesso lo status di protezione temporanea, dimostrando che questa categoria di richiedenti asilo non rappresentava di fatto un grosso onere per il benessere economico della Danimarca. Quindi, quando la Commissione d'Appello per l'immigrazione ha preso la sua decisione del 16 settembre 2016 era già evidente che la Danimarca non aveva ricevuto il numero previsto di richiedenti asilo. Questo era ancora più evidente quando la Corte Suprema ha emesso la sua sentenza del 6 novembre 2017.

(b) Il Governo

6. Il Governo ha osservato fin dall'inizio che il rifiuto di concedere al ricorrente il ricongiungimento familiare con sua moglie era di natura temporanea.

87. Hanno sostenuto che non esisteva alcuna giurisprudenza sull'articolo 8 relativa a un periodo di attesa per il ricongiungimento familiare dei beneficiari di protezione temporanea a causa di un rischio generale nel loro paese d'origine.

88. Nelle cause *Tanda-Muzinga c. Francia* (citata sopra, § 75) e *Mugenzi c. Francia*, (citata sopra, § 54), la Corte aveva affermato "che l'unità familiare è un diritto essenziale dei rifugiati e che il ricongiungimento familiare è un elemento essenziale per consentire alle persone che sono fuggite dalla persecuzione di riprendere una vita normale [e] aveva notato che esiste un consenso a livello internazionale ed europeo sulla necessità che i rifugiati beneficino di una procedura di ricongiungimento familiare più favorevole di quella prevista per altri stranieri".

89. Tuttavia, i ricorrenti in quelle sentenze erano rifugiati riconosciuti ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite, e quindi erano in possesso di permessi di soggiorno permanenti. I casi riguardavano questioni procedurali relative alla durata del rilascio dei visti, piuttosto che una decisione sul posticipare la concessione del ricongiungimento familiare nei confronti di un beneficiario della protezione temporanea.

90. In *Senigo Longue e altri c. Francia* (n. 19113/09, 10 luglio 2014), la ricorrente era titolare di un permesso di soggiorno permanente, dopo aver ottenuto il ricongiungimento familiare con il suo coniuge in Francia. Il caso non riguardava i diciotto mesi che doveva aspettare secondo la legge francese prima di poter richiedere il ricongiungimento familiare con i suoi figli, ma il lungo tempo di elaborazione successivo alla presentazione della domanda.

91. Di conseguenza, il Governo ha ritenuto che i principi ordinari che regolano il ricongiungimento familiare come stabilito nella causa *Jeunesse c. Paesi Bassi* ([GC], no. 12738/10, § 107, 3 ottobre 2014) dovessero essere applicati al presente caso.

7. Le autorità danesi non hanno contestato il fatto che la decisione della Commissione d'Appello per l'immigrazione del 16 settembre 2016 di rifiutare di concedere alla moglie del ricorrente un permesso di soggiorno abbia comportato un'interferenza con il diritto del ricorrente al rispetto della vita familiare ai sensi dell'articolo 8 § 1. A loro avviso, tuttavia, il rifiuto era giustificato ai sensi dell'articolo 8 § 2.

93. A questo proposito, il Governo sosteneva che il rifiuto era stato conforme alla legge, vale a dire all'articolo 9(1)(i)(d) della Legge sugli stranieri, perché il richiedente non aveva ottenuto un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7(3) negli ultimi tre anni come richiesto dalla legge e perché non c'erano motivi eccezionali, compreso il rispetto dell'unità della famiglia, per giustificare il ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 9c(1) della Legge sugli stranieri.

94. Inoltre, la decisione perseguiva lo scopo legittimo di proteggere "il benessere economico del paese". Il periodo di attesa legale di tre anni era stato introdotto a causa della preoccupazione per l'afflusso massiccio di richiedenti asilo provenienti dal conflitto in Siria e per garantire che la loro integrazione potesse avere successo. Hanno sottolineato che "assicurare l'effettiva attuazione del controllo dell'immigrazione" potrebbe essere uno scopo legittimo in termini di conservazione del benessere economico di un paese, che potrebbe giustificare un'interferenza nella vita familiare (vedere, tra l'altro, *Berrehab c. i Paesi Bassi*, no. 10730/84, § 26, 21 giugno 1988; *Nacic e altri c. Svezia*, no. 16567/10, § 79, 15 maggio 2012; e *J.M. c. Svezia*, no. 47509/13, § 40, 8 aprile 2014).

95. Infine, il Governo ha sostenuto che la decisione era necessaria in una società democratica. Si sono riferiti al ragionamento della Corte Suprema nella sentenza del 6 novembre 2017 e hanno evidenziato il fatto che la ragione principale per l'emendamento della sezione 9(1)(i)(d) era stato l'improvviso afflusso di richiedenti asilo negli anni pertinenti (7.557 nel 2013, 14.792 nel 2014 e 21.316 nel 2015), che aveva reso necessario trovare un giusto equilibrio, tra il garantire un'effettiva integrazione e il mantenere una società buona e sicura.

96. Il ricorrente era in Danimarca da un anno e tre mesi quando il Servizio Immigrazione ha rifiutato la sua domanda. Ancora una volta va sottolineato che la restrizione al suo diritto di esercitare la vita familiare con sua moglie era solo temporanea. Se la situazione generale nel suo paese d'origine non fosse migliorata, dopo tre anni avrebbe avuto diritto al ricongiungimento familiare.

97. Inoltre, in virtù della sezione 9c(1) della Legge sugli stranieri, in caso di circostanze eccezionali, come una malattia grave, il ricongiungimento familiare avrebbe potuto essere concesso prima. Nel periodo dal 20 febbraio 2015 al 31 luglio 2017, la Commissione per l'Immigrazione aveva concesso il ricongiungimento familiare ai sensi della sezione 9c(1) a coniugi e figli in

settantanove casi, per un totale del 25% delle richieste esaminate (cfr. paragrafo 64 sopra).

98. Il Governo ha anche sottolineato che al richiedente era stata concessa protezione temporanea in Danimarca a causa della situazione generale nel suo paese d'origine, che poteva cambiare abbastanza rapidamente (si veda per esempio *Sufi ed Elmi c. Regno Unito*, nn. 8319/07 e 11449/07, 28 giugno 2011, e *K.A.B. c. Svezia*, n. 886/11, 5 settembre 2013, per quanto riguarda la situazione a Mogadiscio, Somalia).

99. Il Governo ha aggiunto a questo proposito che l'11 dicembre 2018 l'UNHCR aveva informato che durante lo stesso anno 37.000 rifugiati erano tornati in Siria e che si prevedeva che circa 250.000 sarebbero tornati nel 2019. Inoltre, l'UNHCR sull'“Operational Portal on Syria Regional Refugee Response: Durable Solutions” indica un numero provvisorio di 87.858 ritorni volontari di rifugiati siriani nel 2019 dai paesi vicini regionali. Il Governo ha anche riportato che a febbraio 2019 il Servizio danese per l'immigrazione e il Consiglio danese per i rifugiati avevano pubblicato il rapporto "Siria, situazione della sicurezza nella provincia di Damasco e questioni riguardanti il ritorno in Siria", concludendo che la situazione generale della sicurezza nelle aree controllate dal Governo in Siria, in particolare nella provincia di Damasco, era migliorata.

100. Il Governo ha osservato che negli anni pertinenti, misure simili che prevedevano periodi di attesa per il ricongiungimento familiare erano state previste dal diritto internazionale e dell'Unione Europea, ed erano state introdotte da altri paesi nei confronti dei beneficiari di protezione sussidiaria e temporanea, in particolare in Germania, Svezia, Austria, Svizzera, Lettonia e Norvegia. Inoltre, alcuni Stati membri dell'UE, tra cui Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia, Cipro, Malta, Grecia e Finlandia, avevano introdotto una legislazione che distingueva tra rifugiati della Convenzione delle Nazioni Unite e beneficiari di protezione sussidiaria.

101. In conclusione, il Governo ha sostenuto che nel caso del ricorrente era stato raggiunto un giusto bilanciamento nell'ambito del margine di apprezzamento di cui lo Stato godeva nei casi di ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

2. *I terzi intervenienti*

(a) **Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa.**

102. Il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa ha sottolineato l'importanza che tutte le persone a cui è stata concessa protezione internazionale beneficino del ricongiungimento familiare, che si tratti di rifugiati della Convenzione delle Nazioni Unite o di rifugiati con uno status differente.

103. Ha affermato che la separazione familiare a lungo termine ha importanti conseguenze negative per il beneficiario della protezione e per i

membri della famiglia lasciati indietro, nonché per l'obiettivo di riuscire a garantire l'integrazione e per evitare una pericolosa migrazione irregolare verso l'Europa. Le conseguenze potevano essere esacerbate, per esempio, nei casi in cui la persona in fuga era il principale responsabile di una famiglia.

104. Il Commissario ha anche notato l'importanza del ricongiungimento familiare come via sicura e legale per i membri della famiglia per viaggiare negli Stati membri del Consiglio d'Europa, riducendo così il ricorso ai trafficanti di esseri umani e mitigando i rischi associati alla migrazione irregolare.

105. Il Commissario aveva invitato gli Stati membri del Consiglio d'Europa a garantire che alle persone sotto protezione sussidiaria o temporanea fossero concessi gli stessi diritti di ricongiungimento familiare dei rifugiati della Convenzione delle Nazioni Unite, e aveva formulato raccomandazioni per garantire che fosse data attuazione alla giurisprudenza della Corte secondo cui tutte le procedure di ricongiungimento familiare dei rifugiati dovevano essere flessibili, rapide ed efficaci, per assicurare la protezione del diritto al rispetto della vita familiare. Nello specifico, il Commissario aveva raccomandato che tempi di attesa superiori a un anno fossero considerati inappropriati.

106. Con lettera del gennaio 2016 al ministro danese per l'immigrazione, l'integrazione e l'alloggio, il Commissario aveva espresso preoccupazione per l'estensione a tre anni del periodo di attesa per il ricongiungimento familiare nei confronti dei beneficiari di protezione temporanea ai sensi della sezione 7(3) della Legge sugli stranieri. In particolare, questa misura sollevava questioni di compatibilità con l'articolo 8 della Convenzione.

107. Il Commissario ha sostenuto che il periodo di attesa di tre anni applicato in Danimarca superava significativamente quello che considerava appropriato e che poteva essere paragonato al periodo considerato eccessivo dalla Corte in *Tanda-Muzinga* (citato sopra).

(b) Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati.

8. L'UNHCR ha esaminato il quadro legislativo nazionale e la disciplina applicabile ai beneficiari dello status di protezione temporanea che chiedono il ricongiungimento familiare in Danimarca e ha fornito la sua interpretazione dei principi rilevanti della legge internazionale sui rifugiati e sui diritti umani.

109. L'UNHCR ha riscontrato che il requisito per le persone con lo status di protezione temporanea di aver risieduto in Danimarca per un periodo di tre anni prima di poter richiedere il ricongiungimento familiare, era in contrasto con la legge internazionale ed europea sui diritti umani, poiché minava il diritto fondamentale alla vita familiare per le persone bisognose di protezione internazionale ed escludeva certi gruppi in modo sproporzionato e discriminatorio, contrariamente a quanto richiesto dall'articolo 8 letto da solo e in combinato disposto con l'articolo 14.

110. L'UNCHR ha notato che il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, nelle sue osservazioni conclusive sul sesto rapporto periodico della Danimarca, 15 agosto 2016, aveva espresso preoccupazione per l'applicazione del periodo di attesa di tre anni per i titolari dello status di protezione temporanea. Il Comitato ha adottato la raccomandazione che la Danimarca "dovrebbe considerare di ridurre la durata della residenza richiesta alle persone con status di protezione temporanea per ottenere il ricongiungimento familiare, in conformità con il Patto sui diritti civili e politici".

111. L'UNHCR ha fatto riferimento alla sua dichiarazione nelle Conclusioni Sommarie sul Diritto alla Vita Familiare e all'Unità Familiare nel Contesto della Riunificazione Familiare dei Rifugiati e di altre Persone Bisognose di Protezione Internazionale, del 4 dicembre 2017, che "quando i rifugiati sono stati separati dai membri della famiglia come conseguenza della loro fuga, una separazione prolungata potrebbe avere conseguenze devastanti sul benessere dei rifugiati e delle loro famiglie".

112. Inoltre, l'UNHCR ha affermato che il ricongiungimento familiare è essenziale perché i rifugiati possano godere del diritto fondamentale alla vita familiare e che non c'è motivo di distinguere tra rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria a questo proposito. Osservando che la Corte ha riconosciuto che il fatto che una persona ha già ottenuto protezione internazionale è una prova della sua vulnerabilità, e che esisteva un ampio consenso a livello internazionale ed europeo sulla necessità che i rifugiati beneficino di un regime di ricongiungimento familiare più favorevole rispetto agli altri stranieri, l'UNHCR ha sostenuto che ciò era altrettanto importante per altri beneficiari di protezione sussidiaria o temporanea.

113. L'UNHCR ha sottolineato che le distinzioni tra i beneficiari di protezione internazionale spesso non sono né necessarie né oggettivamente giustificate in termini di esperienza di fuga e di necessità di protezione. L'UNHCR ha sostenuto che non c'erano prove che i bisogni di protezione dei beneficiari di protezione sussidiaria (status 2 e 3 nel contesto danese) fossero, in tutti o nella maggior parte dei casi, di natura diversa o di durata più breve rispetto al bisogno di protezione come rifugiati (status 1). In pratica, i beneficiari di protezione sussidiaria non sono in linea generale in grado di tornare in patria prima dei rifugiati.

114. Infine, l'UNHCR ha appoggiato una risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, adottata nel 2018, che sottolineava come lo status di protezione sussidiaria o temporanea non deve essere considerato come uno "status alternativo di rifugiato con meno diritti", e indicava che gli Stati non dovrebbero sostituire lo status di protezione sussidiaria o temporanea con lo status di rifugiato, per limitare il ricongiungimento familiare a causa della natura temporanea e personale di questo status sussidiario (sopra, paragrafo 60).

(c) Il Governo della Norvegia.

115. Il Governo norvegese ha sostenuto che né l'articolo 8 né l'articolo 14 preso in combinazione con l'articolo 8 proibiscono agli Stati membri di richiedere a uno straniero, il cui status di residenza è temporaneo e sussidiario, di soddisfare requisiti economici, temporali o di altro tipo prima di richiedere il ricongiungimento familiare.

116. Le autorità Norvegesi hanno ricordato che il diritto degli Stati di ammettere ed escludere gli stranieri dal loro territorio costituisce una delle componenti fondanti il principio di sovranità statale. Inoltre, era fondamentale mostrare un tasso di deferenza a favore degli Stati contraenti e alle loro legislature democratiche in questo settore, al fine di permettere un margine di manovra politico nel rispondere a modelli mutevoli di migrazione e situazioni di afflusso di massa.

117. Un rifiuto temporaneo di concedere il ricongiungimento familiare con un soggiornante la cui residenza in uno Stato contraente era di per sé temporanea e basata sulla protezione sussidiaria non equivaleva a un'interferenza con i diritti familiari protetti e non violava alcun obbligo positivo ai sensi dell'articolo 8. Era pertanto discutibile che il rifiuto temporaneo di concedere un permesso di soggiorno alla moglie del richiedente rientrasse nell'ambito degli interessi protetti dall'articolo 8.

118. La Corte aveva sempre distinto tra, da un lato, i "migranti stabili" e, dall'altro, gli "stranieri in cerca di ammissione" e gli "stranieri in possesso di permessi temporanei", poiché gli ultimi due gruppi godevano di uno "status di immigrazione precaria". La volontà di tracciare una simile distinzione traspariva *travaux préparatoires* della Convenzione, dove gli Stati contraenti, nell'optare per una clausola giurisdizionale nell'articolo 1 che includesse chiunque si trovasse nel territorio di uno Stato contraente, specificavano che "alcuni dei diritti enumerati nell'articolo 2 [poi articolo 1] non possono essere garantiti agli stranieri senza restrizioni, in particolare i diritti contenuti negli articoli [sic] 6, 7, 8 e 9".

119. A tal riguardo, il Governo norvegese ha anche fatto riferimento a una sentenza dell'8 novembre 2018 della Corte Suprema di Norvegia (caso HR 2018-2133-A) riguardante il ritiro di un permesso di soggiorno temporaneo di tre anni a una rifugiata e a sua figlia perché le circostanze per cui la madre aveva ottenuto l'asilo (mancanza di sostegno maschile) erano cambiate quando il marito aveva fatto richiesta di asilo in Norvegia. La Corte Suprema ha ritenuto che il ritiro non riguardasse un'interferenza con la vita familiare ai sensi dell'articolo 8 § 1, poiché madre e figlia non erano migranti stabili e non avevano stabilito una vita privata protetta dall'allontanamento. Di conseguenza, ai sensi dell'articolo 8 § 2 non si poneva la questione se un'interferenza potesse essere giustificata.

120. Le autorità norvegesi sostenevano inoltre che, mentre al momento potrebbero esserci ostacoli insormontabili al proseguimento della vita familiare nel paese d'origine, in ragione dei quali il ricorrente era

temporaneamente protetto dal rimpatrio, la situazione potrebbe cambiare. In ogni caso, i requisiti per il ricongiungimento familiare che potevano essere soddisfatti, come i requisiti temporali o finanziari, avrebbero interrotto i legami familiari solo temporaneamente e non definitivamente.

(d) Il Governo della Svizzera

121. Il Governo svizzero ha fornito una panoramica del diritto al ricongiungimento familiare secondo la sua legge sull'immigrazione e l'asilo. Il ricongiungimento familiare nel diritto svizzero era regolato da una serie relativamente complessa di disposizioni che distinguevano tra diversi gruppi in base al tipo di permesso, alla questione se i legami familiari si fossero formati prima o dopo la fuga, e se i familiari che chiedevano il ricongiungimento con il loro familiare rifugiato in Svizzera fossero già in Svizzera o fossero all'estero al momento della domanda. In breve, per quanto riguarda il caso in questione, la legge svizzera distingueva tra i cosiddetti permessi B, detenuti da persone a cui era stato concesso l'asilo, e i permessi F, detenuti da persone ammesse in Svizzera solo temporaneamente, tra cui persone in fuga da guerre, guerre civili o violenza generale. I loro diritti di ricongiungimento familiare differivano in vari aspetti. L'articolo 85 (7) della Legge sugli stranieri prevedeva che i titolari di permesso F non potessero richiedere il ricongiungimento familiare prima della scadenza di un periodo di tre anni dalla concessione della loro ammissione temporanea.

122. Il Governo svizzero ha accettato pienamente che ci potessero essere obblighi positivi per le persone ammesse temporaneamente, ma ha ribadito che, secondo la giurisprudenza consolidata, si doveva trovare un giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti dell'individuo e della comunità nel suo insieme, e che in entrambi i contesti lo Stato godeva di un certo margine di apprezzamento. Pertanto, se la Corte negasse agli Stati membri la possibilità di imporre condizioni per la concessione del ricongiungimento familiare, inclusa l'introduzione di un periodo di attesa, gli obblighi ai sensi dell'articolo 8 diventerebbero troppo estesi, a scapito dell'interesse pubblico di garantire un controllo efficace dell'immigrazione e dell'integrazione.

(e) L'Istituto danese per i diritti umani

123. L'intervento dell'Istituto Danese per i Diritti Umani riportava principalmente informazioni sugli standard internazionali dei diritti umani, sulle leggi nazionali nei paesi dell'Unione Europea e in altri Stati contraenti, sulla legge danese e la sua applicazione, nonché un aggiornamento sugli sviluppi della legislazione e della pratica nel 2019. Quest'ultimo includeva varie decisioni della Commissione d'Appello per i Rifugiati, nonché esempi di discipline uniformi nel trattamento delle persone bisognose di protezione, anche nell'area della protezione temporanea. L'Istituto ha riportato che nel febbraio 2019 il Parlamento danese ha adottato un disegno di legge che ha

introdotto un nuovo modo di disciplinare i permessi di residenza per tutti i rifugiati (cfr. paragrafo 27). Così, i permessi di residenza concessi ai rifugiati e ai loro familiari erano stati cambiati dall'essere concessi con "la possibilità di residenza permanente" a "a scopo di residenza temporanea", affermando che a tutti i rifugiati veniva concessa protezione in Danimarca solo finché non avessero più bisogno di protezione. L'Istituto ha anche fornito informazioni statistiche.

3. *La Corte*

(a) **Considerazioni preliminari**

124. La Corte precisa fin dall'inizio che il reclamo del ricorrente si riferisce alla sua domanda del 4 novembre 2015 per il ricongiungimento familiare con sua moglie. All'epoca era in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri da cinque mesi (dall'8 giugno 2015).

125. Il Servizio Immigrazione ha rifiutato la sua richiesta il 5 luglio 2016 per il fatto che non aveva mantenuto un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7(3) per almeno gli ultimi tre anni, come richiesto dall'articolo 9(1)(i)(d) della legge, e che non c'erano motivi eccezionali, compreso il timore per l'unità della famiglia, che giustificassero il ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 9c(1) della legge (cfr. paragrafo 18 sopra). Il 16 settembre 2016 la decisione è stata confermata, in appello, dalla Commissione d'Appello per l'Immigrazione. In quel momento, il ricorrente era in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi della sezione 7(3) da un anno e tre mesi.

126. Davanti ai tribunali nazionali il ricorrente ha denunciato che il rifiuto finale della Commissione d'Appello per l'immigrazione del 16 settembre 2016 aveva violato l'articolo 8.

127. Il 26 aprile 2018, avendo risieduto in Danimarca per due anni, dieci mesi e due settimane, il ricorrente ha fatto nuovamente domanda di ricongiungimento familiare con sua moglie. Dopo aver integrato la sua domanda, questa è stata approvata il 24 giugno 2019. Il ricorrente non ha impugnato tali procedimenti amministrativi dinanzi ai giudici nazionali o nel suo ricorso presentato alla Corte. Pertanto, questi procedimenti non fanno parte dell'oggetto della sua causa dinanzi alla Corte.

128. In questo contesto, la Corte limiterà il suo esame alla questione se il rifiuto del 16 settembre 2016 di concedere al ricorrente il ricongiungimento familiare con sua moglie a causa del periodo di attesa di tre anni applicabile ai beneficiari della protezione temporanea abbia comportato una violazione dell'articolo 8 della Convenzione. La Corte non è neppure chiamata a valutare se lo Stato possa imporre altre condizioni, materiali o economiche, per la concessione del ricongiungimento familiare, poiché ciò non è in discussione nel caso in questione.

129. Va notato che il ricorrente non ha messo in dubbio che un periodo di attesa di un anno fosse "ragionevole" (si veda il paragrafo 75). Inoltre, era indiscusso che il ricorrente aveva avuto il diritto di presentare una richiesta di ricongiungimento familiare due mesi prima della scadenza del termine di tre anni.

(b) Principi generali sulla portata degli obblighi dello Stato di ammettere nel suo territorio i parenti delle persone che vi risiedono

130. La Corte non è stata chiamata in precedenza a considerare se, e in che misura, l'imposizione di un periodo di attesa legale per la concessione del ricongiungimento familiare a persone che beneficiano dello status di protezione sussidiaria o temporanea sia compatibile con l'articolo 8 della Convenzione. È tuttavia istruttivo, ai fini dell'esame del caso in questione, ribadire i principi generali sul ricongiungimento familiare sviluppati nella sua giurisprudenza relativamente ad altre situazioni che sollevano questioni sulla portata degli obblighi dello Stato di ammettere nel suo territorio i parenti di persone che vi risiedono, riassunti da ultimo nella causa *Jeunesse c. Paesi Bassi* (citata sopra).

131. In primo luogo va ribadito che uno Stato ha il diritto, in base al diritto internazionale consolidato e in modo conforme agli obblighi nascenti da trattati internazionali, di controllare l'ingresso degli stranieri nel suo territorio e il loro soggiorno. La Convenzione non garantisce il diritto di un cittadino straniero di entrare o risiedere in un determinato paese (ibid., § 100).

132. Inoltre, per quanto riguarda l'immigrazione, non si può ritenere che l'articolo 8 imponga ad uno Stato un obbligo generale di rispettare la scelta di una coppia sposata sul paese dove stabilire la residenza matrimoniale, o di autorizzare il ricongiungimento familiare sul suo territorio. Tuttavia, in un caso che riguarda sia la vita familiare che l'immigrazione, la portata degli obblighi di uno Stato di ammettere nel suo territorio i parenti di persone che vi risiedono varierà a seconda delle circostanze particolari delle persone coinvolte e l'interesse generale ed è soggetta ad un giusto equilibrio che deve essere raggiunto tra gli interessi concorrenti coinvolti. I fattori da prendere in considerazione in questo contesto sono la misura in cui la vita familiare sarebbe effettivamente interrotta, l'entità dei legami nello Stato contraente, se ci sono ostacoli insormontabili che impediscono alla famiglia di vivere nel paese d'origine dello straniero interessato e se esistono fattori di controllo dell'immigrazione (ibid., § 107).

133. Infine, c'è un ampio consenso, anche nel diritto internazionale, a sostegno dell'idea che in tutte le decisioni riguardanti i bambini, i loro migliori interessi sono di primaria importanza. Anche se da soli non possono essere decisivi, a tali interessi deve certamente essere attribuito un peso significativo (ibid., § 109).

(c) Giurisprudenza sui requisiti sostanziali riguardanti il ricongiungimento familiare

134. In generale, in linea con i principi summenzionati, la Corte è stata riluttante a constatare l'esistenza di un obbligo positivo da parte dello Stato membro di concedere il ricongiungimento familiare, quando erano presenti una o più delle seguenti circostanze, non tutte pertinenti per il caso in questione:

- i. La vita familiare è instaurata in un momento in cui le persone coinvolte erano consapevoli che lo status di rifugiato di uno di loro era tale che la persistenza di quella vita familiare nello Stato ospitante sarebbe stata fin dall'inizio precaria. In una tale situazione, è probabile che solo in circostanze eccezionali l'allontanamento del familiare non cittadino costituisca una violazione dell'articolo 8 (si veda, tra molte altre, *Jeunesse*, citata sopra, § 108; *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, citata sopra; *Bouchelkia c. Francia*, sentenza del 29 gennaio 1997, Reports 1997-I; *Baghli c. Francia*, no. 34374/97, ECHR 1999 VIII; *Konstatinov c. Paesi Bassi*, n. 16351/03, 26 aprile 2007; *Darren Omoregie e altri c. Norvegia*, n. 265/07, 31 luglio 2008; *Antwi e altri c. Norvegia*, n. 26940/10, 14 febbraio 2012; e *Priya c. Danimarca* (dec.) no. 3594/03, 6 luglio 2016).
- ii. La persona che richiedeva il ricongiungimento familiare aveva legami limitati con il paese ospitante, circostanza di solito implicita, quando vi aveva soggiornato solo per un breve periodo o vi aveva soggiornato illegalmente (si veda, *a contrario*, *Jeunesse*, citata sopra). Finora non ci sono stati casi in cui la Corte ha trovato un obbligo da parte dello Stato membro di concedere il ricongiungimento familiare ad uno straniero, a cui era stato concesso solo un soggiorno di breve durata o un permesso di soggiorno temporaneo, con un membro della famiglia che non era entrato nel paese ospitante.
- iii. Non c'erano ostacoli insormontabili che impedivano alla famiglia di vivere nel paese d'origine della persona che chiedeva il ricongiungimento familiare (vedere, per esempio, *Gül c. Svizzera*, n. 23218/94, 19 febbraio 1996; *Ahmut c. Paesi Bassi*, n. 21702/93, 28 novembre 1996; *Chandra e altri c. Paesi Bassi* n. 53102/99, 13 maggio 2003; *Berisha c. Svizzera*, n. 948/12, 30 luglio 2013; *Nacic e altri c. Svezia*, cit. 53102/99, 13 maggio 2003; *Berisha c. Svizzera*, no. 948/12, 30 luglio 2013; *Nacic e altri c. Svezia*, citato sopra; e *I.A.A. c. Regno Unito* (dec.), no. 25960/13, 8 marzo 2016).
- iv. La persona che chiedeva il ricongiungimento familiare (il soggiornante) non poteva dimostrare di avere un reddito indipendente

e duraturo sufficiente, che non fossero prestazioni assistenziali, idoneo a provvedere alle esigenze di base dei familiari (si veda, in particolare, *Haydarie c. Paesi Bassi* (dec.), no. 8876/04, 20 ottobre 2005; *Konstatinov c. Paesi Bassi*, citato sopra, § 50; e *Hasanbasic c. Svizzera*, no. 52166/09, § 59, 11 giugno 2013).

135. D'altro canto, la Corte è stata generalmente disposta a constatare l'esistenza di un obbligo positivo da parte dello Stato membro di concedere il ricongiungimento familiare quando erano cumulativamente presenti alcune tra le seguenti circostanze, non tutte pertinenti per il caso in questione:

- i. La persona che chiedeva il ricongiungimento familiare aveva raggiunto uno status stabile nel paese ospitante o aveva sviluppato forti legami con quel paese (vedere, tra l'altro, *Tuquabo-Tekle e altri c. Paesi Bassi*, no. 60665/00, § 47, 1° dicembre 2005 e *Butt c. Norvegia*, no. 47017/09, §§ 76 e 87, 4 dicembre 2012).
- ii. La vita familiare era già iniziata quando il richiedente ha raggiunto lo status di residente nel paese ospitante (si veda, tra l'altro, *Berrehab c. Paesi Bassi*, citata sopra, § 29 e *Tuquabo Tekle e altri c. Paesi Bassi*, citata sopra, § 44).
- iii. Sia la persona che richiede il ricongiungimento familiare, sia il membro della famiglia interessato, stavano già soggiornando nel paese ospitante (si veda, tra l'altro, *Berrehab c. Paesi Bassi*, citata sopra, § 29).
- iv. Dei bambini erano coinvolti, poiché ai loro interessi deve essere attribuito un peso significativo (vedi, per esempio, *Jeunesse*, citata sopra, §§ 119-120; *Berrehab c. Paesi Bassi*, citata sopra, § 29; *Tuquabo-Tekle e altri c. Paesi Bassi*, citata sopra, § 47; *Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Paesi Bassi*, no. 50435/99, § 44, ECHR 2006 I; e *Nunez c. Norvegia*, no. 55597/09, § 84, 28 giugno 2011).
- v. Esistevano ostacoli insormontabili o comunque rilevanti che impedivano alla famiglia di vivere nel paese d'origine della persona che chiedeva il ricongiungimento familiare (si veda, tra l'altro, *Sen c. Paesi Bassi*, no. 31465/96, § 40, 21 dicembre 2001; *Tuquabo-Tekle e altri c. Paesi Bassi*, citata, § 48; *Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Paesi Bassi*, citata, § 41; e *Ghatet c. Svizzera*, no. 56971/10, § 49, 8 novembre 2016).

136. Tuttavia, come indicato in precedenza, la giurisprudenza esistente riguardava la questione più generale se un rifiuto di concedere il ricongiungimento familiare in un determinato caso fosse conforme ai requisiti dell'articolo 8 della Convenzione. Il particolare status di immigrazione delle

persone che lo richiedono - in particolare i loro diritti come beneficiari di protezione sussidiaria - e la natura temporanea di un eventuale rifiuto dovuto all'esistenza di un periodo di attesa legale di una certa lunghezza, non erano in questione.

(d) Giurisprudenza sui requisiti procedurali per il trattamento delle richieste di ricongiungimento familiare

137. Oltre ad affermare i requisiti sostanziali relativi al ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 8, come indicato sopra, la Corte ha anche affermato alcuni requisiti procedurali relativi al trattamento di tali richieste.

138. In *Tanda-Muzinga* e *Mugenzi* (citato sopra) i ricorrenti avevano ottenuto la residenza in Francia come rifugiati secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati. Successivamente era stato loro concesso il ricongiungimento familiare con i loro familiari che risiedevano all'estero. Tuttavia, il rilascio dei visti non era automatico. Pertanto, l'attivazione della procedura per ottenere i visti era rimessa ai ricorrenti stessi. In *Tanda-Muzinga* ci sono voluti tre anni e cinque mesi, e in *Mugenzi* questo processo è durato sei anni. La Corte ha riscontrato una violazione in quanto il processo decisionale nazionale non offriva le garanzie di flessibilità, prontezza ed efficacia richieste per assicurare il diritto al rispetto della vita familiare ai sensi dell'articolo 8. La Corte ha ribadito "che l'unità familiare è un diritto essenziale dei rifugiati e che il ricongiungimento familiare è un elemento essenziale per permettere alle persone che sono fuggite dalla persecuzione di riprendere una vita normale" e "che esiste un consenso a livello internazionale ed europeo sulla necessità che i rifugiati beneficino di una procedura di ricongiungimento familiare più favorevole di quella prevista per altri stranieri" (vedi *Tanda-Muzinga*, § 75).

139. Analogamente, nella causa *Senigo Longue e altri c. Francia* (citata sopra) la ricorrente viveva legalmente in Francia dall'ottobre 2005 in seguito al ricongiungimento familiare con il suo coniuge. Nel maggio 2007 aveva chiesto il ricongiungimento familiare con i suoi due figli che erano rimasti in Camerun. Nell'ambito dell'esame della domanda di ricongiungimento familiare, per più di quattro anni le autorità francesi avevano posto in dubbio la relazione materna della ricorrente con i due bambini. La Corte ha ritenuto tale periodo "troppo lungo, in particolare considerando l'interesse superiore dei bambini" e che "il processo decisionale non ha salvaguardato sufficientemente la flessibilità, la rapidità e l'efficienza richieste per osservare il diritto dei ricorrenti al rispetto della vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione".

(e) Portata del margine di apprezzamento

140. Il margine di apprezzamento da accordare alle autorità nazionali competenti varierà alla luce della natura delle questioni e della gravità degli interessi in gioco (cfr. *Strand Lobben e altri c. Norvegia* [GC], no. 37283/13,

§ 211, 10 settembre 2019). Poiché la Corte non è stata chiamata in precedenza a considerare se, e in che misura, l'imposizione di un periodo di attesa legale per la concessione del ricongiungimento familiare ai beneficiari di protezione sussidiaria e temporanea sia compatibile con l'articolo 8, la Corte ritiene pertinente, fin dall'inizio, considerare la portata del margine di apprezzamento a disposizione dello Stato quando prende decisioni politiche del tipo in esame. Entrano a tal riguardo in gioco una serie di fattori.

(i) *La Convenzione e la giurisprudenza esistente*

141. A tal proposito, la Corte osserva che si possono desumere diverse argomentazioni dalla Convenzione e dalla giurisprudenza esistente a favore della concessione agli Stati di un ampio margine di apprezzamento.

142. In primo luogo, l'articolo 8 non stabilisce diritti assoluti. In particolare, per quanto riguarda l'immigrazione, non si può ritenere che la suddetta disposizione imponga a uno Stato un obbligo generale di rispettare la scelta di una coppia sposata sul dove stabilire la residenza matrimoniale o di autorizzare il ricongiungimento familiare sul suo territorio (cfr. paragrafo 132). La Corte ha riconosciuto in numerose occasioni che il controllo dell'immigrazione è uno scopo legittimo per il quale lo Stato può interferire con il diritto al rispetto della vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. Lo stesso vale per quanto riguarda gli obblighi positivi (si veda, per esempio, *Haydarie c. Paesi Bassi*, citato sopra; *Konstatinov c. Paesi Bassi*, citato sopra, § 50; e *Hasanbasic c. Svizzera*, citato sopra, §§ 57-67).

143. In secondo luogo, la Corte ha riconosciuto che il controllo dell'immigrazione serve gli interessi generali del benessere economico di un paese rispetto ai quali un ampio margine è solitamente concesso allo Stato (si veda, per esempio, *Biao c. Danimarca* [GC], no. 38590/10, § 117, 24 maggio 2016).

144. Tuttavia, esistono anche una serie di argomentazioni basate sempre sulla Convenzione e sulla sua giurisprudenza per circoscrivere il suddetto margine di apprezzamento. Va ribadito che la Convenzione deve essere letta nel suo insieme e interpretata in modo da promuovere la coerenza interna e l'armonia tra le sue varie disposizioni (cfr. *Stec e altri c. Regno Unito* (dec.) [GC], nn. 65731/01 e 65900/01, § 48, ECHR 2005 X).

145. La situazione di violenza generale in un paese può essere così grave da portare a ritenere che qualsiasi rimpatriato sarebbe esposto al rischio reale di subire trattamenti vietati all'articolo 3 sulla sola base della sua presenza in quel paese. La natura assoluta del diritto ai sensi dell'articolo 3 non ammette eccezioni o fattori giustificativi o ponderazioni di interessi. Di conseguenza, un maggiore afflusso di migranti non può esimere uno Stato dal rispetto dei suoi obblighi ai sensi di tale disposizione (si veda, per esempio, *Khlaifia e altri c. Italia*, citato sopra, § 114). In linea di principio, questo fattore può anche ridurre la latitudine di cui godono gli Stati nel trovare un giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti del ricongiungimento familiare e del

controllo dell'immigrazione ai sensi dell'articolo 8, anche se, durante i periodi di afflusso massiccio di richiedenti asilo e di notevoli limitazioni di risorse, gli Stati riceventi dovrebbero poter disporre di un margine di apprezzamento nel valutare se dare la priorità a garantire la protezione dell'articolo 3 a un numero maggiore di persone rispetto all'interesse dell'articolo 8 al ricongiungimento familiare di altre.

146. Inoltre, secondo la Corte, le considerazioni esposte nei paragrafi 137 e 138 di cui sopra riguardo ai requisiti procedurali ai sensi dell'articolo 8 per il trattamento delle richieste di ricongiungimento familiare dei rifugiati dovrebbero applicarsi ugualmente ai beneficiari di protezione sussidiaria, comprese le persone che sono a rischio di maltrattamenti che rientrano nell'articolo 3 a causa della situazione generale nel loro paese d'origine e quando il rischio non è temporaneo ma sembra avere un carattere permanente o duraturo.

(ii) *La qualità della revisione parlamentare e giudiziaria*

9. Un altro fattore che ha un impatto sulla portata del margine di apprezzamento è il ruolo sussidiario della Corte nel sistema di protezione della Convenzione. Le parti contraenti, secondo il principio di sussidiarietà, hanno la responsabilità primaria di garantire i diritti e le libertà definiti nella Convenzione e nei suoi protocolli, e nel farlo godono di un margine di apprezzamento, soggetto al controllo giurisdizionale della Corte. Grazie alla loro legittimazione democratica, le autorità nazionali sono, come la Corte ha affermato in molte occasioni, in linea di principio in una posizione migliore rispetto ad una corte internazionale per valutare le esigenze e le condizioni locali (si veda, tra l'altro, *Lekić c. Slovenia* [GC], no. 36480/07, § 108, 11 dicembre 2018).

148. Quando il legislatore gode di un margine di apprezzamento, quest'ultimo, in linea di principio, si estende sia alla sua decisione di intervenire in una determinata area tematica sia, una volta intervenuto, alle norme di dettaglio che stabilisce per garantire che la legislazione sia conforme alla Convenzione e che raggiunga un equilibrio tra eventuali interessi pubblici e privati concorrenti. Tuttavia, la Corte ha ripetutamente affermato che le scelte fatte dal legislatore non sfuggono al suo controllo e ha valutato la qualità del controllo parlamentare e giudiziario sulla necessità di una determinata misura. Ha ritenuto rilevante prendere in considerazione il rischio di abuso se una misura generale venisse allentata, essendo questo un rischio che spetta principalmente allo Stato valutare. Si è anche considerato che una misura generale sia un mezzo più fattibile per raggiungere lo scopo legittimo rispetto a una disposizione che permetta un esame caso per caso, quando quest'ultimo darebbe luogo a un rischio di incertezza significativa, di controversie, spese e ritardi nonché di discriminazione e arbitrarietà. L'applicazione della misura generale ai fatti del caso di specie rimane comunque significativa del suo impatto pratico ed è quindi rilevante ai fini

della valutazione di proporzionalità (vedi *Animal Defenders International c. Regno Unito* [GC], no. 48876/08, § 108, ECHR 2013, con ulteriori riferimenti). Spetta alla Corte esaminare attentamente le ragioni prese in considerazione durante il processo legislativo e che portano alle scelte che sono state fatte dal legislatore e determinare se è stato raggiunto un giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti dello Stato o del pubblico in generale e quelli degli individui direttamente interessati dalle scelte legislative (confrontare *Correia de Matos c. Portogallo* [GC], no. 56402/12, § 129, 4 aprile 2018).

10. A questo proposito la Corte ricorda anche che i tribunali nazionali devono addurre motivazioni specifiche alla luce delle circostanze del caso, anche per consentire alla Corte di svolgere la funzione di supervisore europeo che le è stata affidata. Laddove la motivazione a supporto delle decisioni nazionali sia insufficiente, in quanto priva di un reale bilanciamento degli interessi in gioco, questa contrasterebbe con i requisiti dell'articolo 8 della Convenzione (si veda, per esempio, *I.M. c. Svizzera*, no. 23887/16, § 72, 9 aprile 2019). Laddove, d'altro canto, i tribunali nazionali abbiano esaminato attentamente i fatti, applicato le norme pertinenti in materia di diritti umani in modo coerente con la Convenzione e la sua giurisprudenza, e bilanciato adeguatamente gli interessi individuali contro l'interesse pubblico in un caso, la Corte avrebbe bisogno di forti motivazioni per sostituire la sua opinione a quella dei tribunali nazionali (si veda la recente giurisprudenza sull'articolo 8 in relazione all'espulsione di migranti stabili, per esempio, *Levakovic c. Danimarca*, no. 7841/14, § 45, 23 ottobre 2018, e il suo riferimento a *Ndidi c. Regno Unito*, no. 41215/14, § 76, 14 settembre 2017).

150. La Corte nota, inoltre, che il Protocollo n. 15 che modifica la Convenzione, anche enfatizzando il principio di sussidiarietà e la dottrina del margine di apprezzamento, entra in vigore il 1° agosto 2021.

(iii) Il grado di consenso a livello nazionale, internazionale ed europeo rilevante per il presente caso

11. Un ulteriore fattore rilevante per la portata del margine di apprezzamento è l'esistenza o meno di un terreno comune tra le leggi nazionali degli Stati contraenti. Secondo l'indagine di diritto comparato (si veda il paragrafo 69), trentadue su quarantadue Stati hanno concesso un diritto formale al ricongiungimento familiare ai beneficiari di "protezione sussidiaria". Tuttavia, qualsiasi paragone in questo settore deve essere fatto con una certa cautela, poiché nella legislazione danese la "protezione sussidiaria" comprendeva sia lo "status di protezione" concesso ai sensi della sezione 7(2) che lo "status di protezione temporanea" concesso ai sensi della sezione 7(3), ed è stato solo in relazione a quest'ultimo che è stato introdotto il periodo di attesa. Bisogna anche tenere presente che non tutti i quarantaquattro Stati membri erano interessati in maniera uguale dall'afflusso di sfollati dalla Siria nel 2015 e 2016 (cfr. paragrafi 67 e 68). Mentre alcuni

Stati erano esposti a un afflusso elevato, altri Stati non venivano coinvolti in misura apprezzabile. Nella misura in cui si può trarre una qualsiasi indicazione dalle leggi nazionali comparate in questo settore, essa è molto limitata e deve necessariamente essere valutata con cautela; non sembra emergere un consenso in una direzione o nell'altra.

152. Vista da questa angolazione, non si può ignorare che c'erano forti aspetti sociali ed economici in gioco per gli Stati contraenti interessati e che la natura della questione era politicamente sensibile. La Corte non sottovaluta il fatto che un certo numero di Stati possa aver incontrato notevoli difficoltà nell'affrontare una tale situazione (si veda, tra l'altro, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* [GC], no. 27765/09, § 122, CEDU 2012; *Khlaifia e altri c. Italia*, citata, §§ 185 e 241; e *Ilias e Ahmed c. Ungheria* [GC], no. 47287/15, §§ 155 e 213, 21 novembre 2019). La Corte osserva che alcuni Stati, essendo particolarmente preoccupati nel 2015 e 2016 dall'aumento degli sfollati che cercano protezione dalla Siria, in termini numerici e pro capite, hanno quindi dato priorità alla concessione della protezione rispetto al diritto al ricongiungimento familiare.

12. La Corte ribadisce le conclusioni raggiunte nella causa *Tanda-Muzinga*, citata sopra, § 75 "che esiste un consenso a livello internazionale ed europeo sulla necessità che i rifugiati beneficino di una procedura di ricongiungimento familiare più favorevole di quella prevista per altri stranieri, come dimostrano il mandato e le attività dell'UNHCR e le norme stabilite nella direttiva 2003/86 CE dell'Unione Europea ...". (enfasi aggiunta qui; vedi paragrafo 137 sopra). Tuttavia, la posizione dei beneficiari di protezione sussidiaria non è esattamente che per i rifugiati.

154. A questo proposito, la Corte osserva innanzitutto che la pratica generale di introdurre periodi di attesa, almeno quelli superiori ad un anno, per le persone a cui è stata concessa la protezione sussidiaria, e in particolare il periodo di attesa di tre anni introdotto dalla Danimarca per le persone a cui è stata concessa la "protezione temporanea" ai sensi della sezione 7(3) della Legge danese sugli stranieri, ha suscitato preoccupazione e critiche da parte, tra l'altro, del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite e del Commissario per i Diritti Umani, rispettivamente nell'agosto 2016 e nel giugno 2017 (si vedano i paragrafi 40 e 62 di cui sopra), e che nel dicembre 2017 l'UNHCR ha sottolineato che "quando i rifugiati sono separati dai membri della famiglia in seguito alla loro fuga, una separazione prolungata può avere conseguenze devastanti sul benessere dei rifugiati e delle loro famiglie" (si veda il paragrafo 111 di cui sopra). Inoltre, l'11 ottobre 2018 il PACE ha adottato la Risoluzione 2243 (2018), sul Ricongiungimento familiare di rifugiati e migranti negli Stati membri del Consiglio d'Europa, (vedi paragrafo 60 sopra) in cui ha stabilito che "gli ostacoli alla protezione della vita familiare non sono ammissibili ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione Europea dei Diritti Umani per scoraggiare i migranti o i rifugiati e i loro familiari".

155. Allo stesso tempo la Corte nota che mentre la Danimarca non era vincolata dalle politiche comuni europee di asilo e immigrazione stabilite nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, né da qualsiasi misura adottata in base a tali politiche (si veda il paragrafo 42 di cui sopra) è chiaro che all'interno dell'UE è stato lasciato un ampio margine di discrezione agli Stati membri quando si è trattato di concedere il ricongiungimento familiare per le persone sotto protezione sussidiaria e di introdurre periodi di attesa per il ricongiungimento familiare.

13. Pertanto, la direttiva sul ricongiungimento familiare (cfr. paragrafi 45-50 sopra) non si applicava alla protezione sussidiaria (cfr. articolo 3 della direttiva). Per altre categorie di stranieri, l'articolo 8 prevedeva la possibilità per gli Stati membri di posticipare il diritto al ricongiungimento familiare di due anni, o di tre anni in deroga, tranne quando lo straniero era un rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 (cfr. articolo 12 della direttiva).

157. Si ricorderà inoltre che con sentenza del 27 giugno 2006, nella causa C 540/03, *Parlamento europeo contro Consiglio* [2006] ECR I-5769, la CGUE ha respinto la richiesta del Parlamento europeo di annullare l'articolo 8 della direttiva sul ricongiungimento familiare riguardante i periodi di attesa perché violavano il diritto internazionale. Così, in modo rilevante per il presente caso, la CGUE ha stabilito che (si veda il paragrafo 98 della sentenza citata al paragrafo 50):

“Tale disposizione non ha quindi l'effetto di precludere qualsiasi ricongiungimento familiare, ma preserva un limitato margine di apprezzamento per gli Stati membri consentendo loro di assicurarsi che il ricongiungimento familiare avvenga in condizioni favorevoli, dopo che il soggiornante ha risieduto nello Stato ospitante per un periodo sufficientemente lungo da poter presumere che i membri della famiglia si stabiliscano bene e mostrino un certo livello di integrazione. Di conseguenza, il fatto che uno Stato membro tenga conto di questi fattori e che eserciti il potere di rinviare il ricongiungimento familiare per due o, a seconda dei casi, tre anni non sono in contrasto con il diritto al rispetto della vita familiare sancito in particolare dall'articolo 8 della CEDU come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo”.

14. Inoltre, sebbene la Direttiva Qualifiche (rifusione) (cfr. paragrafi 51-56) si applicasse sia ai rifugiati che alle persone che hanno diritto alla protezione sussidiaria, l'obbligo di garantire il mantenimento dell'unità familiare riguardava solo i membri della famiglia che erano presenti nello stesso Stato membro (cfr. articolo 2 (j) e articolo 23 della direttiva).

159. È anche significativo che la direttiva sulla protezione temporanea (cfr. paragrafi 57-59) non sia mai stata attuata. Già nella proposta di direttiva, la Commissione aveva riconosciuto che non c'erano le condizioni politiche per proporre un approccio più ampio al ricongiungimento familiare per le persone che godevano di protezione temporanea.

160. In questo contesto la Corte non rileva alcun fondamento comune a livello nazionale, internazionale ed europeo riguardo alla lunghezza dei periodi di attesa.

(iv) *Considerazioni conclusive di natura generale sulla portata del margine di apprezzamento*

15. Considerando tutti gli elementi di cui sopra, la Corte ritiene che agli Stati membri debba essere concesso un ampio margine di apprezzamento nel decidere se imporre un periodo di attesa per il ricongiungimento familiare richiesto da persone che non hanno ottenuto lo status di rifugiato ma che godono di protezione sussidiaria o, come il ricorrente, di protezione temporanea

162. Tuttavia, la discrezionalità di cui godono gli Stati in questo campo non può essere illimitata e deve essere esaminata alla luce del criterio di proporzionalità della misura. Mentre la Corte non vede alcuna ragione per mettere in dubbio la logica di un periodo di attesa di due anni come quello alla base dell'articolo 8 della direttiva UE sul ricongiungimento familiare (tre anni sono accettati solo in deroga, si vedano i paragrafi 46, 156 e 157), è del parere che oltre tale durata gli ostacoli insormontabili al godimento della vita familiare nel paese di origine assumano un peso relativo maggiore nella valutazione dell'equo bilanciamento. Sebbene non si possa ritenere che l'articolo 8 della Convenzione imponga a uno Stato un obbligo generale di autorizzare il ricongiungimento familiare sul suo territorio (si veda il paragrafo 142), l'oggetto e lo scopo della Convenzione richiedono una comprensione e un'applicazione delle sue disposizioni tali da rendere i suoi diritti pratici ed effettivi, non teorici e illusori nella loro applicazione al caso particolare. Questo principio di efficacia è un principio interpretativo generale che si estende a tutte le disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli (vedere, per esempio, *Muhammad e Muhammad c. Romania* [GC], no. 80982/12, § 122, 15 ottobre 2020).

163. Inoltre, la suddetta valutazione di equità deve far parte di un processo decisionale che salvaguardi sufficientemente la flessibilità, la rapidità e l'efficienza necessarie per rispettare il diritto del richiedente al rispetto della vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (cfr. paragrafi 137-139 sopra).

(f) Applicazione dei principi e delle considerazioni di cui sopra al presente caso

16. Il presente caso riguarda il rinvio per tre anni del diritto del richiedente di ottenere il ricongiungimento familiare con sua moglie in Siria. In precedenza, egli non aveva risieduto in Danimarca. Pertanto, questo caso riguarda un'accusa di violazione da parte dello Stato convenuto dei suoi obblighi positivi ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (si veda, per esempio, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, citata sopra, § 67; *Gül c. Svizzera*, citata sopra, § 38; *Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Paesi Bassi*, citata sopra, § 38, *Jeunesse c. Paesi Bassi*, citata sopra, §§ 100-105, e *Paposhvili c. Belgio* [GC], no. 41738/10, § 221, 13 dicembre 2016).

165. Pertanto, il punto fondamentale della questione è se le autorità danesi, il 16 settembre 2016, nel rifiutare la richiesta di ricongiungimento familiare della ricorrente, a causa del periodo di attesa di tre anni, abbiano effettuato un equo bilanciamento tra gli interessi confliggenti dell'individuo e della comunità nel suo insieme. Il ricorrente aveva interesse a ricongiungersi con sua moglie il più presto possibile, mentre lo Stato danese perseguiva l'interesse a controllare l'immigrazione come mezzo per garantire gli interessi generali al mantenere il benessere economico del paese e al garantire l'effettiva integrazione di coloro cui è stata concessa la protezione, al fine di preservare la coesione sociale. Tuttavia, su quest'ultimo punto, va tenuto presente che il ricongiungimento familiare può anche favorire la conservazione della coesione sociale e facilitare l'integrazione. La Corte osserva inoltre che la concessione del ricongiungimento familiare non cambia di per sé la natura e la base giuridica del soggiorno in Danimarca per i beneficiari di protezione temporanea, che rimane pur sempre di natura temporanea.

(i) Il quadro legislativo e politico

17. Nel 2015 il legislatore danese ha emendato la Legge sugli stranieri (legge n. 153 del 18 febbraio 2015) introducendo lo "status di protezione temporanea" ai sensi della sezione 7(3) della Legge sugli stranieri e contemporaneamente imponendo limitazioni al diritto al ricongiungimento familiare per questo gruppo di persone inserendo nella sezione 9(1)(i)(d) della legge una disposizione che richiede un periodo di attesa inizialmente di un anno.

167. Tale periodo di attesa non era richiesto per le persone cui era stata concessa protezione ai sensi dell'articolo 7(1) o dell'articolo (2) della Legge sugli stranieri.

168. Per quanto riguarda le scelte legislative alla base dell'introduzione degli articoli 7(3) e 9(1)(i)(d) della Legge sugli stranieri, dalle note preparatorie alla legge del 2015 (si veda il paragrafo 31) risulta che gli emendamenti sono stati ritenuti necessari a causa del "drammatico aumento del numero di richiedenti asilo che arrivano in Danimarca", che "il Governo vuole soddisfare i suoi obblighi internazionali e offrire a questo gruppo di richiedenti asilo protezione per tutto il tempo di cui hanno bisogno. Allo stesso tempo, il Governo vuole assicurarsi che quegli stranieri, il cui bisogno di protezione [era] temporaneo, possano essere rimpatriati non appena la situazione nel loro paese d'origine lo renda possibile". Inoltre, "a causa della natura temporanea dello status di protezione, [è stato] proposto che, in assenza di circostanze eccezionali, uno straniero a cui è stata concessa la protezione temporanea non abbia diritto al ricongiungimento familiare a meno che il permesso di soggiorno temporaneo [sia] rinnovato dopo un anno".

169. Nel 2016 la Legge sugli stranieri è stata nuovamente emendata (legge n. 102 del 3 febbraio 2016) estendendo il periodo di attesa stabilito nella sezione 9(1)(i)(d) a tre anni.

170. Considerazioni simili a quelle menzionate sopra si possono rinvenire nelle note preparatorie alla legge del 2016, (cfr. paragrafo 33 sopra), che in aggiunta affermavano:

“Attualmente l'Europa riceve un numero elevato di rifugiati. Questo, tra l'altro, mette sotto pressione tutti i paesi, inclusa la Danimarca. E la pressione cresce di giorno in giorno. Ci assumiamo una responsabilità condivisa, ma secondo il Governo danese non dovremmo accettare così tanti rifugiati da minacciare la coesione sociale nel nostro paese. Perché il numero di nuovi arrivati ha un impatto sul successivo successo dell'integrazione. È necessario trovare il giusto equilibrio per mantenere una comunità sana e sicura...”.

18. A tal riguardo, la Corte nota che, a causa, in particolare, degli sviluppi in Siria, il numero di persone che chiedono protezione in Europa è aumentato da circa 431.000 nel 2013 a 627.000 nel 2014 e a 1,3 milioni nel 2015 (vedi paragrafo 66).

172. In Danimarca, il numero di richieste di asilo è aumentato da 7.557 nel 2013 a 14.792 nel 2014 e a 21.316 nel 2015 (cfr. paragrafo 63, tabella 1, sopra).

173. Oltre al drastico aumento del numero di richiedenti asilo, che illustra chiaramente le sfide al controllo dell'immigrazione nello Stato convenuto (cfr. paragrafi 63-65 sopra), si deve anche tenere presente che secondo il diritto interno le autorità locali avevano l'obbligo di fornire benefici e sussidi sociali, nonché alloggio, formazione linguistica e iniziative di lavoro, a tutte le persone a cui era stata concessa protezione internazionale in Danimarca (cfr. paragrafo 35 sopra).

174. Lunghe sezioni delle note preparatorie relative agli emendamenti del 2015 e del 2016 sono state dedicate all'esame se l'introduzione di un periodo di attesa fosse conforme agli obblighi internazionali della Danimarca, in particolare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

175. Nelle note preparatorie agli emendamenti del 2015, si riteneva che il fatto che gli stranieri avessero soggiornato in Danimarca solo per un breve periodo di tempo, con un permesso di soggiorno temporaneo, e che la disciplina rinviasse semplicemente il ricongiungimento familiare e non impedisse permanentemente agli stranieri di riunirsi con i loro familiari, avrebbe avuto un peso significativo nella valutazione di conformità della disciplina in relazione al diritto al ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

19. Allo stesso modo, nelle note preparatorie agli emendamenti del 2016 è stato considerato se l'estensione del periodo di attesa a tre anni sarebbe stato incompatibile con l'articolo 8 della Convenzione. Anche in questo caso si è riscontrato che c'erano ragioni sostanziali che suggerivano che lo schema proposto sarebbe stato conforme all'articolo 8. Le note indicavano in

particolare la presunta natura temporanea del bisogno di protezione in uno con la durata di un anno dei permessi di soggiorno, e il fatto che la disciplina rinviava solo temporaneamente il ricongiungimento familiare. Si faceva anche riferimento al margine di apprezzamento relativamente ampio e all'assenza di giurisprudenza della Convenzione in questo ambito. Inoltre, agli stranieri poteva essere concesso il ricongiungimento familiare entro i primi tre anni ai sensi dell'articolo 9c(1) della Legge sugli stranieri se ciò era richiesto dagli obblighi internazionali assunti dalla Danimarca, compreso l'articolo 8 della Convenzione. La portata dell'articolo 9c(1) doveva essere limitata nel senso che "[i]n alcuni casi sarà necessario fare una valutazione specifica per determinare se esiste un diritto al ricongiungimento familiare, poiché solo in situazioni specifiche le considerazioni sull'unità familiare avranno più peso per esempio, se la persona residente in Danimarca si è presa cura di un coniuge disabile nel paese d'origine prima di lasciare quel paese ... o se la persona residente in Danimarca ha figli minori gravemente malati [lì]" o "situazioni in cui la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo, incluso il suo articolo 3(1), sull'interesse superiore del bambino, può influenzare la decisione se concedere il ricongiungimento familiare". Dalle statistiche (cfr. paragrafo 63, tabella 3, e paragrafo 64 sopra), risulta che in un certo numero di richieste presentate per il ricongiungimento familiare ai sensi di questa disposizione, si è effettivamente derogato al periodo di attesa di tre anni per accelerare il ricongiungimento familiare.

177. La Corte non rinviene alcuna ragione per mettere in dubbio la distinzione fatta dal legislatore danese per quanto riguarda le persone a cui è stata concessa protezione a causa di una minaccia individualizzata, vale a dire lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati coperto dalla sezione 7(1) della Legge sugli stranieri o lo "status di protezione" coperto dalla sezione 7(2) della legge, da un lato, e le persone a cui è stata concessa protezione a causa di una minaccia generalizzata, il cosiddetto "status di protezione temporanea" coperto dalla sezione 7(3) della legge, dall'altro.

178. La Corte ritiene anche che la giustificazione generale per gli emendamenti nella sezione 7(3) e 9(1)(i)(d) era basata sulla necessità di controllare l'immigrazione, che serviva gli interessi generali del benessere economico del paese, e la necessità di assicurare l'effettiva integrazione di coloro a cui è stata concessa protezione al fine di preservare la coesione sociale (si veda il paragrafo 166 sopra). Inoltre, quando ha introdotto il periodo di attesa di tre anni nel febbraio 2016, il legislatore danese non beneficiava di una chiara guida fornita dalla giurisprudenza esistente sul se, e in che misura, l'imposizione di un tale periodo di attesa legale potesse essere compatibile con l'articolo 8 della Convenzione (cfr. paragrafo 136 sopra).

20. Secondo la Corte, tuttavia, un periodo di attesa di tre anni, sebbene temporaneo, è secondo ogni standard un lungo periodo di separazione dalla

propria famiglia, quando il familiare rimane in un paese caratterizzato da attacchi violenti e arbitrari e da maltrattamenti di civili e quando sono stati riconosciuti ostacoli insormontabili al ricongiungimento in quel paese. Inoltre, l'effettivo periodo di separazione sarebbe inevitabilmente ancora più lungo del periodo di attesa e aggraverebbe lo sconvolgimento della vita familiare e, come in questo caso, il reciproco godimento della coabitazione matrimoniale, che è l'essenza della vita matrimoniale (si veda, tra gli altri, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali*, citato sopra, § 62 e *Mehemi c. Francia* (no. 2), no. 53470/99, § 45, ECHR 2003 IV). I membri della famiglia sarebbero inoltre separati durante il viaggio, durante il periodo iniziale dopo l'arrivo nel paese ospitante in attesa che le autorità di controllo dell'immigrazione trattino la domanda d'asilo, e per un ulteriore periodo di tempo dopo il periodo di attesa di tre anni (o due mesi prima, cfr. paragrafo 128) in attesa della decisione.

180. Inoltre, sebbene la "clausola di revisione" (che era stata inserita nella legge del 2015) fosse stata mantenuta nella legge del 2016 in modo che il periodo di attesa di tre anni potesse essere rivisto al più tardi durante l'anno parlamentare 2017/2018 (si veda la legge n. 562 del 29 maggio 2018 nei paragrafi 30 e 34 di cui sopra), non sembra che il forte calo del numero di richiedenti asilo nel 2016 e 2017 abbia indotto a riconsiderare la regola dei tre anni.

(ii) *Il caso individuale del ricorrente*

21. Per quanto riguarda le circostanze specifiche delle persone coinvolte, si può osservare che il richiedente aveva cinquantasei anni e godeva di buona salute quando fece domanda di ricongiungimento familiare con sua moglie nel novembre 2015. Sua moglie aveva quarantotto anni all'epoca. Ha dichiarato di non soffrire di alcuna malattia grave o disabilità. È evidente che avevano una vita familiare di lunga data, dato che i coniugi erano sposati da venticinque anni. I loro due figli erano adulti e non sono parti nel presente caso. In Siria il ricorrente aveva lavorato come medico e sua moglie come consulente per i media.

182. Nel gennaio 2015 il ricorrente è fuggito dalla Siria a causa degli attacchi violenti arbitrari e dei maltrattamenti ai danni dei civili. Ha lasciato in Siria la moglie, secondo il ricorrente, per risparmiarle le difficoltà del viaggio e nella speranza che potesse raggiungerlo in un paese ospitante non appena vi avesse ottenuto uno status stabile. L'8 giugno 2015 gli fu concesso lo status di protezione temporanea in Danimarca ai sensi della sezione 7(3) della Legge sugli stranieri.

183. Per quanto riguarda l'entità dei loro legami con lo Stato convenuto, si può osservare che il richiedente risiedeva in Danimarca da cinque mesi quando fece domanda di ricongiungimento familiare nel giugno 2015, e da un anno e tre mesi quando la sua richiesta fu rifiutata nel settembre 2016. Pertanto, al momento rilevante, il richiedente aveva legami limitati con la

Danimarca e sua moglie non aveva legami con il paese. Va inoltre notato che il caso in questione non comportava casi di violazione della legge sull'immigrazione o considerazioni di ordine pubblico (si veda, per esempio, *Nunez c. Norvegia*, citata sopra, § 70).

22. Non è in discussione il fatto che nel settembre 2016, a causa della situazione generale in Siria, vi erano "ostacoli insormontabili" che impedivano ai coniugi il regolare godimento della loro vita familiare (si veda, *a contrario*, per esempio, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali*, citato sopra, § 68). D'altro canto, sembra che avessero la possibilità di mantenere i contatti, tra l'altro, tramite telefonate e messaggi di testo (cfr. paragrafo 83 sopra e anche, tra l'altro, *Salem c. Danimarca*, no. 77036/11, § 81, 1° dicembre 2016).

185. Il rifiuto definitivo delle autorità danesi del 16 settembre 2016 di concedere al richiedente il ricongiungimento familiare con sua moglie era stato preso sulla base del fatto che non era stato in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 7(3) della Legge sugli stranieri negli ultimi tre anni come richiesto dall'articolo 9(1)(i)(d) della legge e perché non sussistevano motivi eccezionali, tra cui il timore per l'unità della famiglia, che giustificassero il ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 9c(1) della legge. Il rifiuto è stato rivisto e confermato dall'Alta Corte e dalla Corte Suprema rispettivamente il 19 maggio 2017 e il 6 novembre 2017. Quest'ultima ha notato che secondo l'articolo 63 della Costituzione, la revisione giudiziaria della decisione della Commissione d'Appello per l'immigrazione deve essere basata sulle circostanze al momento in cui è stata presa.

186. Nella sua sentenza, la Corte Suprema (si veda il paragrafo 22) ha considerato i principi applicabili ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione e la giurisprudenza pertinente sul ricongiungimento familiare. Ha notato che diversi altri Stati membri avevano norme simili che stabilivano che le persone a cui era stato concesso lo status di protezione senza essere rifugiati della Convenzione delle Nazioni Unite potevano ottenere il ricongiungimento familiare solo dopo la scadenza di un certo periodo, e che la Corte non aveva ancora considerato in che misura tali periodi di attesa previsti per legge fossero compatibili con l'articolo 8.

23. La Corte Suprema ha anche preso in considerazione le note preparatorie agli emendamenti legislativi che hanno portato al periodo di attesa di tre anni e ha osservato il contesto dell'emendamento, compreso il fatto "che il Governo danese era pronto ad assumersi la responsabilità congiunta e a salvaguardare la protezione di questo gruppo di richiedenti asilo per tutto il tempo in cui avevano bisogno di protezione, ma che la Danimarca non doveva accettare un numero così alto di rifugiati da minacciare la coesione nazionale. Inoltre, era importante assicurare un'integrazione di successo ed era necessario trovare il giusto equilibrio per mantenere una società sana e sicura".

188. Nell'esaminare le circostanze specifiche del caso della ricorrente, la Corte Suprema "ha accettato" che i coniugi affrontassero ostacoli insormontabili alla convivenza in Siria, ma ha sottolineato che l'ostacolo al loro esercizio della vita familiare insieme era solo temporaneo (cfr. paragrafo 22 sopra). Ha osservato che dalla decisione del Commissione d'Appello per i rifugiati del 9 dicembre 2015 risultava che il richiedente non si era messo in una posizione ostile alle autorità siriane o all'opposizione al regime in ragione di vicende specifiche e personali tali da rischiare persecuzioni o maltrattamenti che rientrano nella sezione 7(1) o nella sezione 7(2) della Legge sugli stranieri, e che non aveva attirato l'attenzione delle autorità siriane o di altri in modo da rientrare in tali disposizioni. Pertanto, poteva tornare in Siria quando la situazione generale nel paese fosse migliorata. Se non ci fosse stato tale miglioramento entro tre anni dalla data in cui gli era stata concessa la residenza in Danimarca, avrebbe avuto normalmente diritto al ricongiungimento familiare con il suo coniuge. Se prima della scadenza del periodo di tre anni dovessero emergere circostanze eccezionali, come una malattia grave, che rendano la separazione dal coniuge particolarmente dura, potrebbe ottenere il ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 9c(1) della Legge sugli stranieri.

24. In questo contesto, la Corte Suprema ha ritenuto che il periodo di attesa di tre anni rientrasse nel margine di apprezzamento di cui gode lo Stato nel bilanciare gli interessi del rispetto della vita familiare del richiedente e quelli della comunità ai sensi dell'articolo 8.

190. Infine, la Corte Suprema ha ritenuto che la diminuzione del numero di richiedenti asilo nel 2016 e 2017 (da 21.316 nel 2015 a 6.266 nel 2016 e a 3.500 nel 2017) non potesse cambiare la conclusione sul fatto che la decisione presa dalla Commissione d'Appello per l'immigrazione fosse giustificata nel settembre 2016. A questo proposito ha osservato che la "clausola di revisione" (che era stata inserita nella legge del 2015) era stata mantenuta nella legge del 2016 in modo che il periodo di attesa di tre anni potesse essere rivisto al più tardi durante l'anno parlamentare 2017/2018 (si veda la legge n. 562 del 29 maggio 2018 nei paragrafi 30 e 34 sopra).

191. La Corte osserva però, come menzionato sopra (cfr. paragrafo 180), che il forte calo del numero di richiedenti asilo nel 2016 e 2017 non ha spinto il Parlamento ad avvalersi della possibilità ai sensi della suddetta clausola di rivedere la durata del periodo di attesa.

192. Pur riconoscendo l'assenza di orientamenti nella sua giurisprudenza dell'epoca e ribadendo che non vede alcuna ragione per mettere in dubbio la logica di un periodo di attesa di due anni (cfr. paragrafo 162 sopra), la Corte non può non notare che gli emendamenti del 2016 alla Legge sugli stranieri hanno esteso il periodo di attesa legale da uno a tre anni alle persone che, come il ricorrente, avevano ottenuto "protezione temporanea" ai sensi della sezione 7(3) della Legge sugli stranieri. Come emendata, la legge del 2016 non consentiva una valutazione individualizzata dell'interesse dell'unità

familiare alla luce della situazione concreta delle persone interessate al di là delle eccezioni molto limitate che rientrano nell'articolo 9c(1) della legge (cfr. paragrafo 176 sopra). Né prevedeva un esame della situazione nel paese d'origine al fine di determinare l'effettiva prospettiva di rimpatrio o gli ostacoli ad esso.

25. Così, per il ricorrente, il quadro normativo e il periodo di attesa di tre anni funzionavano come un requisito rigoroso che gli imponeva di sopportare una separazione prolungata da sua moglie, a prescindere da considerazioni di unità familiare alla luce della probabile durata del persistere degli ostacoli al ricongiungimento in Siria. In queste circostanze, non si può dire che al richiedente sia stata offerta una reale possibilità, secondo la legge applicabile dello Stato convenuto, di avere una valutazione individualizzata per stabilire se un periodo di attesa più breve di tre anni fosse giustificato da considerazioni di unità familiare. L'unione del richiedente e di sua moglie era stata stabilita circa 25 anni prima che il richiedente ottenesse lo status di protezione in Danimarca ed è stato accertato che esistevano ostacoli insormontabili che impedivano alla coppia di godere della vita familiare nel loro paese d'origine. Come la Corte ha dichiarato sopra (cfr. paragrafo 162), oltre i due anni gli ostacoli insormontabili al godimento della vita familiare nel paese d'origine assumono progressivamente maggiore importanza nella valutazione del giusto equilibrio. Sebbene l'articolo 8 della Convenzione non imponga un obbligo generale a uno Stato di autorizzare il ricongiungimento familiare sul suo territorio, il diritto al rispetto della vita familiare garantito da questa disposizione deve, come tutti gli altri diritti e libertà garantiti dalla Convenzione e dai suoi protocolli, essere assicurato dagli Stati contraenti in modo da renderlo pratico ed effettivo, non teorico e illusorio (si vedano i paragrafi 142 e 162 sopra).

(iii) Conclusione

26. Alla luce di tutte le considerazioni di cui sopra, la Corte non è convinta, nonostante il riconoscimento del margine di apprezzamento, che le autorità dello Stato convenuto, nel sottoporre il ricorrente a un periodo di attesa di tre anni prima di poter richiedere il ricongiungimento familiare con sua moglie, abbiano effettivamente raggiunto un equo bilanciamento tra, da un lato, l'interesse del ricorrente a riunirsi con sua moglie in Danimarca e, dall'altro, l'interesse della comunità nel suo complesso a controllare l'immigrazione al fine di proteggere il benessere economico del paese, garantire l'effettiva integrazione di coloro cui è stata concessa protezione e preservare la coesione sociale (cfr. paragrafo 165).

195. Ne consegue che vi è stata una violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

II. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 14 IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

27. Il ricorrente lamentava anche che la decisione del 16 settembre 2016 delle autorità danesi per l'immigrazione di rifiutare di concedergli il ricongiungimento familiare violava l'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione. La prima disposizione recita:

“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.”

28. Tenendo conto della sua constatazione ai sensi dell'articolo 8 (si veda il paragrafo 197), la Corte conclude che non è necessario esaminare separatamente il reclamo del ricorrente ai sensi dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8.

III. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

29. L'articolo 41 della Convenzione statuisce che:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.”

A. Danni

30. Il ricorrente chiede la somma di 75.000 corone danesi (DKK) (pari a circa 10.000 euro (EUR)) come risarcimento per danni non pecuniari.

200. Il Governo non ha presentato osservazioni su questo al riguardo.

201. La Corte ritiene innegabile che il ricorrente abbia subito un danno non pecuniario a causa della violazione dell'articolo 8 della Convenzione. Effettuando la sua valutazione su base equitativa come richiesto dall'articolo 41 della Convenzione, assegna la somma di euro 10.000 a questo titolo (si veda, tra l'altro, *Jeunesse* § 132, *Hode e Abdi c. Regno Unito*, no. 22341/09, § 66, 6 novembre 2012 e *Biao*, § 147).

B. Costi e spese

31. Il ricorrente ha anche rivendicato costi e spese sostenute nel procedimento della Convenzione per un importo di DKK 100.000 inclusivo di IVA corrispondente alle spese legali, e di DKK 6.000 per le spese di viaggio stimate relative al procedimento davanti alla Corte. Non ha presentato fatture o documenti a sostegno di queste richieste.

203. Il Governo non ha presentato osservazioni al riguardo.

204. Non è noto se il richiedente abbia fatto richiesta di assistenza legale ai sensi della legge danese sull'assistenza legale (*Lov 1999-12-20 nr. 940 om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner*), secondo la quale ai richiedenti può essere concessa assistenza legale gratuita per la presentazione di reclami e per la procedura davanti alle istituzioni internazionali previsti dalle convenzioni sui diritti umani (si veda, per esempio, Biao, § 148).

205. La Corte ribadisce che solo i costi e le spese legali che sono stati effettivamente e necessariamente sostenuti e che sono ragionevoli quanto al *quantum* sono risarcibili ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione (si veda, per esempio, *Dudgeon c. Regno Unito* (articolo 50), 24 febbraio 1983, § 22, serie A n. 59). Ai sensi dell'articolo 60 § 2 del Regolamento della Corte, devono essere presentati giustificativi dettagliati di tutte le richieste, in mancanza dei quali la Corte può respingere la richiesta in tutto o in parte (si veda, per esempio, *A, B e C c. Irlanda* [GC], no. 25579/05, § 281, CEDU 2010 e *Strand Lobben*, citato sopra, § 234).

206. Nel presente caso, non avendo fornito fatture o giustificativi a sostegno della sua richiesta, la Corte respinge la richiesta del ricorrente sui costi e le spese (cfr., tra gli altri, *A, B e C*, § 283 e *Cudak c. Lituania* [GC], no. 15869/02, § 82, ECHR 2010).

C. Interessi di mora

32. La Corte ritiene appropriato basare il tasso d'interesse di mora sul tasso di rifinanziamento marginale della Banca Centrale Europea, maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE,

1. *Dichiara*, all'unanimità, che i ricorsi sono ricevibili in relazione all'articolo 8;
2. *Decide*, con sedici voti contro uno, che vi è stata violazione ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione;
3. *Decide*, all'unanimità, che non è necessario esaminare separatamente la domanda del ricorrente relativamente all'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione;
4. *Decide*, con sedici voti contro uno,
 - (a) che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi, la somma di euro 10.000 (diecimila euro), più l'importo eventualmente

- dovuto a titolo di imposta dal ricorrente, da convertire nella valuta dello Stato convenuto al tasso applicabile alla data del versamento;
- (b) che a decorrere dalla scadenza dei suddetti tre mesi e fino al versamento, tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice a un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca Centrale Europea applicabile durante il periodo di inadempienza, maggiorato di tre punti percentuali;

5. *Rigetta*, all'unanimità, la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Sentenza fatta in inglese e francese, poi pronunciata in pubblica udienza del 9 luglio 2021, secondo la Regola 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

{signature_p_2}

Søren Prebensen
Cancelliere aggiunto

Robert Spano
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e alla regola 74 § 2 del Regolamento della Corte, l'opinione separata del giudice Judge Mourou-Vikström.

R.S.O.
S.C.P.

OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE MOUROU- VIKSTROM

1. Non posso concordare con le conclusioni raggiunte dalla maggioranza della Grande Camera sull'accertamento di una violazione dell'articolo 8.

2. Questo caso richiede che la Grande Camera dia vita a nuovo filone giurisprudenziale. Infatti, mentre la Corte ha già stabilito i principi generali del ricongiungimento familiare, in particolare dal punto di vista degli obblighi positivi degli Stati, mai prima d'ora ha dovuto affrontare la questione specifica del periodo di attesa per ottenere il ricongiungimento. Si tratta di una questione molto specifica. La sentenza avrà senza dubbio una portata significativa, anche se, a mio avviso, la questione rimane abbastanza semplice dal punto di vista strettamente giuridico. Si tratta di valutare la compatibilità con la Convenzione del periodo di attesa di tre anni richiesto dalla legge danese per autorizzare la moglie del richiedente a raggiungerlo in Danimarca nel contesto del ricongiungimento familiare.

3. Questo caso richiede anche di giudicare la portata del margine di apprezzamento e l'estensione della sussidiarietà in relazione alle regolazioni sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel contesto specifico e teso di una "crisi migratoria" in ragione di un teatro di guerra.

4. Quali limiti o obblighi si possono imporre agli Stati riguardo al modo in cui cercano di regolare le persone che fuggono dai loro paesi d'origine e chiedono il diritto di risiedere legalmente sul loro territorio? Che tipo di distinzioni si possono fare tra le varie categorie di rifugiati secondo la Convenzione? Nel caso in questione, il Parlamento danese ha violato l'articolo 8 della Convenzione imponendo condizioni più rigide per le persone ammissibili alla protezione temporanea? Le distinzioni stabilite nella legislazione erano artificiose e unicamente volte a limitare il numero di persone idonee a risiedere legalmente nel territorio danese? Queste regolazioni dovevano essere condannate dalla nostra Corte o rientravano nel diritto di ogni Stato di decidere liberamente la portata e il contenuto della propria legislazione?

2. Queste erano le questioni che la Grande Camera doveva affrontare. Ha scelto, "quasi" all'unanimità, di pronunciarsi contro lo Stato, ritenendo che la disciplina sul ricongiungimento familiare, e le relative norme attuative, dovessero essere esaminati, valutati e *in fine* dichiarati contrari all'articolo che protegge il diritto alla vita privata e familiare.

6. Ritengo, tuttavia, che la constatazione di violazione raggiunta dalla maggioranza corrisponda a una concezione altamente direttiva, anzi quasi prescrittiva, delle politiche migratorie degli Stati che va contro il principio più ampio che ogni singolo Stato deve avere la responsabilità esclusiva del modo in cui viene controllata l'immigrazione nel suo territorio.

I. LO STATUS LEGALE DEL RICORRENTE VIS-À-VIS LA SUA SITUAZIONE MIGRATORIA

A. Il ricorrente rientra nel sistema di protezione temporanea

3. Va ricordato che le autorità migratorie danesi non avevano considerato il richiedente idoneo allo status di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra.

8. La legislazione danese prevede due diversi tipi di protezione, cioè lo status di "protezione" e la "protezione temporanea", che è simile alla protezione sussidiaria prevista dal diritto dell'Unione Europea.

9. Nella sua decisione del 9 dicembre 2015, la Commissione d'Appello per i rifugiati, che, va ricordato, è un organo indipendente presieduto da un giudice e quindi può essere considerato come un'autorità giudiziale, ha spiegato chiaramente che il ricorrente non aveva subito persecuzioni personali e individuali da parte delle autorità siriane. Il rischio che correva nel suo paese era decisamente reale, ma non era maggiore del rischio purtroppo diffuso di maltrattamenti che affronta qualsiasi popolazione civile in uno Stato in guerra. Infatti, la Commissione d'Appello per i rifugiati ha notato che il ricorrente era stato fermato due volte ad un posto di blocco in quanto medico, ma che non aveva subito ulteriori conseguenze da parte delle autorità e gli era stato permesso di continuare. Non è stato quindi dimostrato che egli rischiasse persecuzione o maltrattamenti su base personale. È soprattutto su questa base che al ricorrente è stato negato il beneficio dei regimi previsti dagli articoli 7 (1) e 7 (2) della Legge.

B. Conseguenze dello status del ricorrente per il periodo di attesa stabilito per il ricongiungimento familiare

4. La legge n. 102 del 3 febbraio 2016 ha modificato la sezione 9 (1) (i) (d) che stabilisce un periodo di attesa di tre anni prima che una persona che gode della protezione temporanea possa avere diritto al ricongiungimento familiare. Così, mentre la moglie del ricorrente, rimasta in Siria, avrebbe potuto raggiungerlo immediatamente se gli fosse stato concesso lo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 7 (1) (Convenzione di Ginevra) o dell'articolo 7 (2) (protezione sussidiaria) della legge, il ricorrente, il cui caso rientrava nell'articolo 7 (3), doveva aspettare tre anni per avere il diritto legale di portare sua moglie in Danimarca per il ricongiungimento familiare.

11. In tale modifica legislativa, indiscutibilmente legata alla situazione prevalente in Danimarca, risiede la questione centrale di fronte alla Grande Camera.

12. Per determinare se un tale periodo di attesa sia conforme con la Convenzione, occorre considerare i criteri stabiliti per concedere al

richiedente tale status, che offre un grado minore di protezione del diritto alla vita familiare.

13. Tale distinzione tra una situazione di rischio diffuso e una di rischio specifico, che dà diritto al migrante a diversi regimi, di natura permanente o temporanea, può essere tracciata senza temere una violazione dell'articolo 14. La giurisprudenza della Corte aveva già tracciato una distinzione tra il tipo di rischio generale e quello specifico per quanto riguarda l'applicazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione (si veda *F.G. c. Svezia*, §§114-115 e seguenti, e *J.K. c. Svezia*, §§108 e seguenti). Lo Stato ricevente può ragionevolmente e legittimamente scegliere di fornire a un rifugiato una protezione rafforzata e accelerare il suo ricongiungimento con la sua famiglia stretta quando è direttamente oggetto di persecuzione da parte delle autorità nazionali. In caso di pericolo generale, lo Stato ricevente può porre condizioni ristrette al ricongiungimento familiare per scongiurare un afflusso di richiedenti asilo che non ritiene di poter accogliere in condizioni adeguate e decenti. L'idea è che la situazione possa migliorare nello Stato d'origine e che "l'esilio permanente" lontano dalle proprie radici, dai legami sociali e dalla storia personale, difficilmente sia la soluzione ottimale. Inoltre, un miglioramento della situazione nella situazione di origine non è solo teorico, come testimonia la situazione in Somalia (si veda *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, nn. 8319/07 e 11449/07, 28 giugno 2011, e *K.A.B. c. Svezia*, n. 886/11, 5 settembre 2013)

14. L'articolo 8 non può essere interpretato come se richiedesse un allineamento di tutti gli status di rifugiato, sia sotto l'aspetto "primario" della migrazione che sotto quello "sussidiario" della riunificazione familiare.

II. IL PROCESSO LEGISLATIVO CHE HA PORTATO ALL'APPROVAZIONE DELLA LEGGE DEL 3 FEBBRAIO 2016

5. La questione della procedura legislativa che ha portato ad approvare un periodo di tre anni è particolarmente significativa e richiede un'analisi dei concetti che hanno guidato l'adozione della Legge.

A. Il testo della Legge

6. Chiaramente la distinzione tracciata nella sezione 7 (3) e l'allungamento del periodo di attesa richiesto per il ricongiungimento familiare perseguono l'obiettivo di limitare il numero di migranti che arrivano in Danimarca e chiedono asilo. Si è trattato quindi di una misura normativa adottata nell'ambito del diritto sovrano dello Stato, che si trova nella posizione di conoscere le sue capacità di ricevere gruppi di popolazione straniera e di capire il clima sociale di fondo esistente nel paese relativamente agli stranieri in arrivo. È necessario sottolineare che la capacità di uno Stato di accogliere gli stranieri si misura alla luce non solo di indicatori di bilancio, statistiche e tendenze economiche ma anche di questioni sociali.

17. Inoltre, il Parlamento aveva sottolineato la necessità di assicurare un'adeguata integrazione di tutti i rifugiati e di proteggere la coesione sociale danese.

B. La *ratio* della Legge

7. Per capire lo "spirito" della Legge bisogna fare riferimento al lavoro preparatorio del testo, e questo è particolarmente importante in un ambito così delicato. Da quel lavoro emerge chiaramente che il periodo di tre anni corrisponde alla situazione del rifugiato principale che, in linea di principio, non dovrebbe essere permanente. Secondo le parole esatte del lavoro preparatorio per la Legge del 3 febbraio 2016, "il permesso di residenza rilasciato ai sensi della sezione 7 (3) è di natura 'così incerta' e 'così limitata' che la famiglia del richiedente asilo non dovrebbe avere diritto alla residenza in Danimarca finché lui stesso non vi abbia risieduto per almeno tre anni". Va notato che il testo prevede lievi adattamenti nei cosiddetti casi "eccezionali" in cui il coniuge è disabile o i figli sono gravemente malati. Inoltre, i permessi di soggiorno rinnovabili per periodi di un anno sono un riflesso dello status incerto della categoria di rifugiato a cui appartiene il ricorrente. C'è un intero paragrafo nel lavoro preparatorio sull'articolo 8 della Convenzione che discute, precisamente, se l'estensione del periodo a tre anni sarebbe compatibile con l'articolo 8. Contrariamente alla posizione della maggioranza (§180), il periodo di tre anni non è né "inflexibile" né non derogabile, poiché le statistiche mostrano che tra febbraio 2015 e luglio 2017, il 25% di tutte le domande di ricongiungimento familiare prima del periodo di tre anni sono state ammesse ai sensi della sezione 9 (c) (1). In tutti i casi, quindi, la valutazione è stata necessariamente effettuata su base individuale.

19. Non si può quindi sostenere che il Parlamento non sia riuscito a bilanciare gli interessi concorrenti.

III. IL CONTROLLO DA PARTE DELLE AUTORITÀ NAZIONALI

A. Il margine di apprezzamento

8. La questione dell'esistenza o meno di un consenso è di importanza fondamentale nella valutazione del margine di apprezzamento. È innegabile che negli Stati del Consiglio d'Europa esiste un consenso a favore della concessione del diritto al ricongiungimento familiare alle persone con status di protezione sussidiaria. Al contrario, per quanto riguarda il periodo di attesa per la concessione di tale diritto ai coniugi che sono rimasti nel paese d'origine, non esiste un consenso identificabile. Quindi dobbiamo, sin dall'inizio, notare la specificità del sistema danese. La protezione sussidiaria si riferisce non solo allo status di protezione ma anche allo "status di protezione temporanea".

21. Il controllo dell'immigrazione è uno scopo legittimo che giustifica l'interferenza con il diritto alla vita familiare. Non esiste un diritto per una coppia che lascia il proprio paese di scegliere in quale Stato stabilirsi e di ottenere conseguentemente lo status di protezione, soprattutto quando, come nel caso in questione, non esiste un legame precedente con il paese che hanno scelto come rifugio.

22. Il margine di apprezzamento deve essere ampio per quanto riguarda l'accoglienza dei migranti. Ciò permette alle autorità di proteggere il benessere economico e le capacità di accoglienza del paese in condizioni soddisfacenti, nonché, e soprattutto, la coesione sociale. Sono in gioco l'interesse pubblico e l'equilibrio sociale del paese.

23. La Danimarca ha modificato la sua legislazione nel 2016 alla luce della sua valutazione del clima sociale, e senza dubbio politico, nonché del numero di richiedenti asilo che presentano domande e delle statistiche disponibili.

24. Questa scelta di politica migratoria è stata fatta dopo aver soppesato tutti gli interessi concorrenti. In contrasto con l'approccio della maggioranza, ritengo che solo la Danimarca fosse nella posizione adatta a prendere le scelte decisive per preservare un equilibrio nelle varie sfere della vita nazionale.

B. La sussidiarietà

9. Il ricorso presentato alla Corte Suprema danese il 6 novembre 2017 è stato un esempio pratico di sussidiarietà.

26. La sentenza della Corte Suprema è significativa sotto molti aspetti. Il più alto tribunale danese ha mostrato la sua conoscenza approfondita della giurisprudenza della Corte con la sua analisi puntuale dei requisiti della Convenzione, alla luce della situazione in Siria, che ha descritto come lacerata da una violenza diffusa e dal trattamento disumano della popolazione civile. Ha dichiarato inequivocabilmente e obiettivamente che alla coppia era stato impedito da ostacoli insuperabili di vivere insieme in Siria. Tuttavia, la Corte Suprema ha giustamente osservato che il rigetto del ricorso del ricorrente aveva interferito solo temporaneamente con il suo diritto a riunirsi con la moglie. Inoltre, ha condotto una valutazione personalizzata della situazione del ricorrente, che non era caratterizzata da una conflittualità specifica con un individuo determinato nel suo paese d'origine e pertanto non era a rischio di persecuzione personale.

27. Dire a uno Stato che stabilire un periodo di attesa obbligatorio di tre anni per il ricongiungimento di una coppia nell'ambito della riunificazione familiare è contrario alla Convenzione Europea dei Diritti Umani equivale a impedirgli di gestire la propria politica migratoria. È necessario un approccio più prudente.

28. Va ricordato che la Danimarca ha adottato una posizione politica ferma e inequivocabile rifiutando di partecipare alla politica comune europea

di asilo e immigrazione. Né va dimenticato che per quanto riguarda i periodi di attesa, la Corte ha riconosciuto che non esiste un consenso a livello nazionale, europeo o internazionale, e che, come conseguenza di questa mancanza di armonizzazione, i beneficiari di protezione sussidiaria sono esclusi dalla portata della direttiva europea. Inoltre, l'articolo 8 di tale direttiva (che non è vincolante per la Danimarca), che non si applica alla protezione sussidiaria, autorizza un periodo di attesa di due anni che può essere aumentato a tre anni in deroga. Con una ricostruzione rigorosa dei principi, e nonostante non sia possibile una trasposizione, possiamo solo dedurre che un periodo di attesa di tre anni per il ricongiungimento familiare è autorizzato dai testi di diritto migratorio europeo. Infine, in assenza di qualsiasi strumento vincolante o di qualsiasi consenso da parte degli Stati, e vista la dottrina sul margine di apprezzamento, a cui la Corte è molto legata, non si può ragionevolmente ritenere che la legge danese abbia violato l'articolo 8 della Convenzione.

10. L'argomento centrale addotto dalla maggioranza a sostegno della constatazione di una violazione è che non è stato adottato un approccio individualizzato alla situazione del ricorrente e che i tribunali nazionali non hanno mai considerato la possibilità di applicare al suo caso un periodo di attesa più breve, per esempio di due anni. A mio parere, un tale requisito richiederebbe un'analisi puramente teorica e di principio da parte delle autorità nazionali, che non sarebbero in grado di presentare argomenti più incisivi di quelli già sviluppati.

30. In ultima analisi, la questione all'attenzione della Corte attiene a un periodo di attesa che varia da due a tre anni, uno dei quali è compatibile con la Convenzione e l'altro no.

31. Questo è il tipo di questione che dovrebbe essere lasciata alla determinazione delle autorità nazionali.

Sostenendo che un periodo di attesa di due anni è accettabile, ma che un periodo di tre anni dovrebbe essere esaminato e condannato dalla Corte, la maggioranza sta stabilendo parametri di riferimento che considero eccessivamente prescrittivi nell'ambito del sistema nazionale.

32. Comprendo perfettamente che nessuna decisione relativa al ricongiungimento familiare deve sfuggire al controllo della Corte. Il fattore tempo è fondamentale per quanto riguarda la qualità della vita familiare e la conservazione dei legami familiari. Pertanto, i periodi di attesa stabiliti per il ricongiungimento delle famiglie costrette a separarsi dalla migrazione conseguente alla guerra dovrebbero chiaramente essere ben regolati. Un divieto totale di ricongiungimento familiare o un periodo manifestamente eccessivo sarebbe ovviamente inaccettabile alla luce dei principi della Convenzione. A mio parere, tuttavia, il periodo di tre anni attuato nel caso in questione, che, ricordiamo, non coinvolge bambini, rimane accettabile e non dovrebbe indurre la Corte a riconoscere una violazione.