

## Immigrazione e asilo

### L'accesso al ricongiungimento familiare per i titolari di protezione sussidiaria nel caso *M.T. e al.* dinanzi alla Corte europea dei diritti umani

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Brevi cenni sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di ricongiungimento familiare. – 3. Il caso *M.T. e al.*: la rilevanza dello status migratorio ai fini del ricongiungimento familiare e il divieto di discriminazione. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Nella sentenza resa il 20 ottobre 2022 nel caso *M.T. e al. c. Svezia*, la Corte europea dei diritti umani è tornata a pronunciarsi in materia di ricongiungimento familiare. Il caso in commento offre l'opportunità di svolgere qualche considerazione critica circa il problematico bilanciamento fra le prerogative statali in materia di controllo dei flussi migratori e gli obblighi internazionali di tutela dell'unità familiare, con specifico riferimento agli stranieri titolari di protezione internazionale che desiderino ricomporre il proprio nucleo familiare sul territorio dello Stato di rifugio. Più precisamente, nel caso in esame, i tre ricorrenti, cittadini siriani, investivano i giudici di Strasburgo di un ricorso volto ad accertare se il rifiuto di riconoscere a due fra loro (la madre e il fratello minore del terzo ricorrente) un permesso di soggiorno in Svezia al fine di ricongiungersi con il loro familiare, beneficiario di protezione sussidiaria in quel Paese, integrasse una violazione degli art. 8 (diritto alla vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione) CEDU.

Ad avviso dei ricorrenti, infatti, i provvedimenti interni adottati nei loro confronti sulla base della legislazione emergenziale emanata in Svezia al fine di fronteggiare l'incremento ingente e repentino del numero di richiedenti asilo nel 2015 – in larga misura determinato dalla crisi siriana – integravano una violazione dell'art. 8 CEDU (Corte europea dei diritti umani, *M.T. e al. c. Svezia*, cit., par. 50-52). D'altronde, la legislazione in questione, il c.d. 'temporary act', in vigore dal 20 luglio 2016 al 19 luglio 2019, aveva quasi completamente sospeso la possibilità per i familiari dei beneficiari di protezione sussidiaria di ottenere un permesso di soggiorno in Svezia al fine di riunirsi con i membri del proprio nucleo familiare (ivi, par. 60-61). Nel caso dei ricorrenti, poi, la sospensione, pur temporanea, aveva di fatto del tutto precluso loro di ricongiungersi in Svezia dal momento che il familiare internazionalmente protetto residente in quel Paese aveva nel frattempo raggiunto la maggiore età (ivi, par. 52). Inoltre, la difformità di trattamento che la legislazione emergenziale realizzava fra i titolari dello status di rifugiato e i beneficiari di protezione sussidiaria, con specifico riferimento alla possibilità di riunire il proprio nucleo familiare sul territorio dello Stato di rifugio, veniva considerata dai ricorrenti una discriminazione contraria all'art. 14, in combinato disposto con l'art. 8 CEDU (ivi, par. 87-88).

Secondo il Governo convenuto, invece, il diniego del permesso di soggiorno era pienamente coerente con la legislazione emergenziale all'epoca vigente in Svezia; tale normativa perseguiva il fine legittimo di proteggere il benessere economico del Paese attraverso una regolamentazione dei flussi migratori volta a ridurre il numero di richiedenti asilo e a



migliorare le capacità di ricezione e di integrazione dei migranti sul territorio dello Stato. Le misure adottate nei confronti dei ricorrenti inoltre realizzavano un bilanciamento equo fra i diversi interessi in gioco nel caso concreto (ivi, par. 53-55). Nella prospettiva del Governo convenuto, poi, la difformità di trattamento fra i titolari dello status di rifugiato e i beneficiari della protezione sussidiaria quanto all'esercizio del ricongiungimento familiare in Svezia non integrava una discriminazione illegittima dal momento che le esigenze sottese alle due forme di protezione internazionale dovevano considerarsi sostanzialmente difformi: i rifugiati sono infatti vittime di una persecuzione su base individuale nel Paese di origine e, per questa ragione, necessitano in genere di una protezione di maggiore durata rispetto ai beneficiari di protezione sussidiaria, che lasciano invece lo Stato di origine per fuggire da una situazione di violenza generalizzata ed endemica (ivi, par. 89-90).

La Corte, a maggioranza, accoglieva la posizione del Governo svedese e riteneva che la Svezia non avesse violato gli art. 8 e 14 CEDU. Le misure adottate dallo Stato nei riguardi dei ricorrenti dovevano considerarsi obiettivamente giustificate dall'esigenza di assicurare il controllo dell'immigrazione e il benessere della comunità locale; inoltre, l'effetto concreto delle misure imposte ai ricorrenti non poteva considerarsi eccessivo rispetto all'obiettivo legittimo perseguito dallo Stato (ivi, par. 84 e 116-117).

2. Prima di esaminare i profili più significativi della sentenza in commento è opportuno richiamare brevemente i tratti essenziali della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di ricongiungimento familiare. D'altra parte, la decisione resa nel caso *M.T. e al. c. Svezia* si inserisce nel solco delle precedenti pronunce della Corte e conferma l'approccio restrittivo circa la prospettazione di obblighi positivi ravvisabili per gli Stati in forza dell'art. 8 CEDU (in generale, per una ricostruzione critica della prassi della Corte europea dei diritti umani in tema di interpretazione dell'art. 8, cfr. C. Pitea, L. Tomasi, "Articolo 8", in *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di), Milano, 2012, p. 297 ss. e, più di recente, F. Pesce, "La tutela europea dei diritti fondamentali in materia familiare: recenti sviluppi", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2016 p. 5 ss.).

Con specifico riguardo alla materia dell'immigrazione, infatti, tale disposizione non attribuisce allo straniero un vero e proprio diritto al ricongiungimento familiare. Solo in situazioni eccezionali, tenuto conto delle specifiche condizioni nelle quali i soggetti interessati si trovano in concreto, allo Stato territoriale è talora preclusa la possibilità di allontanare uno straniero o di negare l'ingresso sul territorio statale a particolari soggetti stranieri al fine di conservare o ricostituire l'unità del nucleo familiare. Invero, la Corte di Strasburgo ha per lo più interpretato l'art. 8 quale limite alla facoltà dello Stato di allontanare uno straniero dal proprio territorio qualora questi abbia instaurato legami familiari stabili che rischierebbero di essere pregiudicati dal provvedimento di espulsione. La tutela dall'allontanamento riguarda, però, il solo straniero che abbia costituito legami particolarmente intensi e di lunga durata, a riprova del forte radicamento nel tessuto sociale dello Stato territoriale (cfr., ad esempio, Corte europea dei diritti umani (GC), *Üner c. Paesi Bassi*, ricorso n. 46410/99, sentenza 18 ottobre 2006, par. 54-59). Inoltre, in questo caso, la Corte è incline a offrire protezione alla vita familiare dello straniero che si sia sviluppata nel corso di un soggiorno regolare; legami avviati e consolidati in un periodo in cui detta permanenza è invece irregolare o precaria (come nel caso in cui l'esito di una istanza volta al rilascio del titolo di soggiorno sia ancora incerto) non ricevono di regola tutela (cfr. Corte europea dei diritti umani, *Pormes c. Paesi Bassi*, ricorso n. 25402/14, sentenza 28 luglio 2020, par. 53 ss., in particolare par. 57-58; per una soluzione parzialmente dif-

forme v. però Corte europea dei diritti umani, *Ghadamian c. Svizzera*, ricorso n. 21768/19, sentenza 9 maggio 2023; circa la rilevanza dell'art. 8 CEDU quale limite alla facoltà di allontanare uno straniero, in dottrina v., fra gli altri, M. Di Filippo, "L'allontanamento dell'individuo straniero", in *Lineamenti di Diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, A.M. Calamia e al. (a cura di), Milano, 2021, pp. 262-264).

La Corte di Strasburgo ha inoltre stabilito che il diritto al rispetto della vita familiare può talora comportare anche un obbligo positivo per lo Stato di ammettere uno straniero sul proprio territorio al fine di consentirne il ricongiungimento con uno o più membri della famiglia. I casi in cui l'obbligo in questione è stato riconosciuto dalla Corte riguardano essenzialmente il ricongiungimento fra i figli minori dipendenti dai genitori e questi ultimi e – anche se in ipotesi ancora più limitate – il ricongiungimento fra partner nell'ambito di coppie stabili (con riguardo al ricongiungimento di coniugi cfr., ad esempio, Corte europea dei diritti umani (GC), *M.A. c. Danimarca*, ricorso n. 6697/18, sentenza 9 luglio 2021). La Corte, tuttavia, pone obblighi più incisivi sugli Stati in relazione alla decisione di allontanare un individuo rispetto a quella relativa al diniego di ingresso sul territorio dello Stato ai fini del ricongiungimento familiare (v. sul punto anche H. Lambert, "The European Court of Human Rights and the Right of Refugees and Other Persons in Need of Protection to Family Reunion", in *International Journal of Refugee Law* 1999, vol. 11, n. 3, p. 427 ss., pp. 440-441 e M. Rohan, "Refugee Family Reunification Rights: A Basis in the European Court of Human Rights' Family Reunification Jurisprudence", in *Chicago Journal of International Law* 2014, vol. 15, n. 1, p. 347 ss., p. 359).

In generale, come chiarito dalla Corte, la CEDU non impone agli Stati l'obbligo di rispettare la scelta dei coniugi riguardo al Paese in cui stabilire la residenza comune e di consentire il ricongiungimento del nucleo familiare sul proprio territorio (cfr., ad esempio, Corte europea dei diritti umani, *Gül c. Svizzera*, ricorso n. 23218/94, sentenza 19 febbraio 1996, par. 38). D'altra parte, l'obiettivo principale che l'art. 8 CEDU si prefigge di realizzare è quello di garantire la protezione dell'individuo dall'azione arbitraria delle autorità pubbliche. In alcuni casi, però, la norma può comportare anche obblighi positivi in funzione del concreto ed effettivo rispetto della vita familiare e, in particolare, si configura l'obbligo a carico dello Stato di ammettere sul proprio territorio membri del nucleo familiare di immigrati ivi stanziati laddove questo risultato costituisca il solo modo per garantire il rispetto del diritto alla vita familiare di questi individui (cfr. ancora Corte europea dei diritti umani, *Gül c. Svizzera*, cit., par. 39). La Corte valuta quindi, di volta in volta, la configurabilità di puntuali obblighi positivi per lo Stato all'esito di un bilanciamento fra tutte le circostanze che caratterizzano in concreto la situazione familiare dei soggetti coinvolti e l'interesse generale della comunità nel suo complesso (v. in questo senso, fra gli altri, Corte europea dei diritti umani, *Tuquabo-Tekle e al. c. Paesi Bassi*, ricorso n. 60665/00, sentenza 1° dicembre 2005, par. 42-43). In questa prospettiva assumono rilievo, in particolare, elementi quali: l'età del minore, il grado di dipendenza dai genitori, le condizioni di salute del soggetto, il livello di integrazione socio-culturale nel Paese di elezione, i perduranti legami familiari nel Paese di origine, la presenza di ostacoli insuperabili alla realizzazione della vita familiare nel Paese di origine. L'attento bilanciamento fra tutte le circostanze del caso concreto consente alla Corte di valutare, di volta in volta, se il diniego dello Stato territoriale al ricongiungimento sul proprio territorio costituisca (o meno) una violazione degli obblighi positivi discendenti dall'art. 8 CEDU in materia di rispetto della vita familiare.

Così, ad esempio, nel caso *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito* (Corte europea dei diritti umani, ricorsi n. 9214/80, 9473/81, 9474/81, sentenza 28 maggio 1985) la

Corte riteneva che il Regno Unito non avesse violato il diritto alla vita familiare delle ricorrenti, regolarmente stabilite in modo permanente nel Paese, nonostante il rifiuto di ammettere sul territorio dello Stato i rispettivi mariti dal momento che non era emerso alcun ostacolo insuperabile alla possibilità delle ricorrenti di stabilire la sede della vita familiare nel proprio Paese di origine o nel Paese di origine dei rispettivi coniugi (ivi, par. 68). Anche nel caso *Gül* la Corte riteneva che la Svizzera non avesse violato il diritto all'unità familiare del ricorrente, cittadino turco residente in Svizzera con la moglie, che pretendeva di essere raggiunto dal figlio minore, da sempre residente in Turchia con il nonno e il fratello maggiore. Ad avviso della Corte, infatti, non erano ravvisabili impedimenti ostativi al trasferimento dell'intero nucleo familiare in Turchia (Corte europea dei diritti umani, *Gül c. Svizzera*, cit., par. 42-43). Allo stesso modo, nel caso *Abmut*, la Corte ha respinto il ricorso proposto contro i Paesi Bassi dopo aver constatato che il ricorrente viveva in quello Stato per propria scelta e senza che alcun impedimento gli precludesse la possibilità di tornare in Marocco, Paese di origine del ricorrente, dove risiedeva ancora il figlio con cui chiedeva di essere ricongiunto. Decisiva veniva considerata la circostanza che il figlio del ricorrente, salvo brevi soggiorni nei Paesi Bassi, fosse sempre vissuto in Marocco dove aveva instaurato forti legami linguistici e culturali e dove vivevano vari membri della famiglia (i fratelli, due zii e la nonna; cfr. Corte europea dei diritti umani, *Abmut c. Paesi Bassi*, ricorso n. 21702/93, sentenza 28 novembre 1996, par. 69). Anche nel caso *Şen* la figlia minore con cui i ricorrenti chiedevano di essere ricongiunti era sempre vissuta in Turchia e aveva forti legami con l'ambiente linguistico e culturale del suo Paese, dove conservava ancora solidi legami familiari con alcuni zii, cugini e un nonno. In questo caso, però, sussistevano oggettivi impedimenti per il nucleo familiare a trasferirsi in Turchia e ricostituire nel Paese di origine la vita familiare con la figlia; i coniugi nel frattempo avevano infatti instaurato una stabile vita di coppia nei Paesi Bassi dove soggiornavano legalmente da molti anni e dove erano nati altri due figli le cui relazioni sociali sarebbero state pregiudicate nell'ipotesi di un trasferimento in Turchia (Corte europea dei diritti umani, *Şen c. Paesi Bassi*, ricorso n. 31465/96, sentenza 21 dicembre 2001, par. 40). Alla luce di tutte le circostanze del caso, la Corte di Strasburgo riconosceva che i Paesi Bassi, negando il ricongiungimento, avevano violato l'art. 8 CEDU. Sempre i Paesi Bassi sono stati dichiarati parimenti responsabili per aver negato alla signora Tuquabo-Tekle il ricongiungimento con la figlia che si trovava in Eritrea, Stato dal quale la ricorrente era stata costretta a fuggire nel corso della guerra civile prima di trasferirsi nei Paesi Bassi, dove era stata ammessa come rifugiata. In quello Stato la ricorrente aveva costituito una nuova famiglia e aveva chiesto di potersi ricongiungere con la figlia quando oramai questa aveva compiuto 15 anni. Nonostante i forti legami linguistici e culturali instaurati dalla ragazza in Eritrea, la Corte ha comunque accolto il ricorso valorizzando la circostanza che la figlia aveva raggiunto, secondo le usanze locali, l'età maritale e, per questa ragione, aveva dovuto cessare gli studi nonostante la volontà contraria della madre (Corte europea dei diritti umani, *Tuquabo-Tekle e al. c. Paesi Bassi*, cit., par. 50). La Corte attribuiva quindi rilievo alla facoltà della madre di incidere sulle scelte essenziali per la vita della figlia minore, tenuto conto del particolare contesto in cui questa concretamente si trovava nel Paese di origine.

Dall'esame della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sopra richiamata emerge che l'art. 8 CEDU viene in gioco nella valutazione della decisione delle autorità statali di ammettere (o meno) un membro del nucleo familiare di un individuo straniero già stabilito sul territorio dello Stato in situazioni del tutto peculiari. Si tratta in buona sostanza di casi limite in cui, ad esempio, è in questione il ricongiungimento di un figlio minore residente all'estero e rimasto privo di cure e del sostegno effettivo di un am-

biente familiare idoneo a garantirne lo sviluppo psico-fisico in conformità con il suo superiore interesse (cfr. in questo senso Corte europea dei diritti umani, *I.A.A. e al. c. Regno Unito*, ricorso n. 25960/13, dec. 8 marzo 2016, par. 42 ss.; cfr. poi *El Ghatet c. Svizzera*, ricorso n. 56971/10, sentenza 8 novembre 2016, par. 48 ss.). In simili situazioni l'art. 8 CEDU è valorizzato quale presidio normativo volto a realizzare il superiore interesse del minore, in conformità con l'art. 3, par. 1, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (New York, 20 novembre 1989, in vigore dal 2 settembre 1990, in UNTS, vol. 1577, p. 3 ss.; sul concetto di interesse superiore del minore nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo v. G. Willems, "La filiation et l'intérêt supérieur de l'enfant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme", in *Journal européen des droits de l'homme* 2018, vol. 5, p. 435 ss.; N. Takacs, "The Threefold Concept of the Best Interests of the Child in the Immigration Case Law of the ECtHR", in *Hungarian Journal of Legal Studies* 2021, vol. 62, n. 1, p. 96 ss.).

3. Per una valutazione della sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso in commento, oltre all'analisi della giurisprudenza di Strasburgo in relazione all'art. 8 CEDU appena svolta è inoltre necessario ricordare che nonostante, in linea di principio, la decisione circa il ricongiungimento familiare sul proprio territorio sia rimessa alla discrezionalità di ciascuno Stato, nell'ambito dell'Unione europea, di cui la Svezia è membro, in questa materia vige una normativa comune, la direttiva 2003/86, del 22 settembre 2003 (Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare), che disciplina il ricongiungimento familiare configurandolo come un diritto, pur se variamente condizionato, e ne orienta la concreta attuazione da parte degli Stati membri (per un ampio esame dell'istituto nell'ordinamento dell'Unione europea v., fra gli altri, A. Adinolfi, "Il diritto alla vita familiare nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea", in *Rivista di diritto internazionale* 2011, p. 5 ss.; E. Bergamini, *La famiglia nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2012; R. Palladino, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, Bari, 2012).

La legislazione emergenziale adottata in Svezia nel 2015 per un verso modificava il regime dei permessi di soggiorno, allineandone la durata al livello minimo richiesto dalla normativa europea (la c.d. 'direttiva qualifiche' 2004/83, 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, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)) e, per altro verso, modificava la disciplina del ricongiungimento familiare, anche in questo caso garantendo il livello minimo di tutela imposto dalla normativa comune. In particolare, il 'temporary act' sospendeva quasi completamente per tre anni – dal 20 luglio 2016 al 19 luglio 2019 – il diritto al ricongiungimento familiare per i titolari di protezione sussidiaria che avessero presentato istanza di permesso di soggiorno dopo il 24 novembre 2015. Il medesimo provvedimento prevedeva comunque una 'safety clause', nella sezione 13, che consentiva alle autorità nazionali di concedere, in deroga alla disciplina generale, un permesso di soggiorno ai familiari di beneficiari di protezione sussidiaria per il caso in cui il diniego avrebbe comportato la responsabilità internazionale della Svezia (cfr. Corte europea dei diritti umani, *M.T. e al. c. Svezia*, par. 28, 34 e 61). Questa eccezione aveva effettivamente imposto il rilascio del permesso di soggiorno ai genitori e ai fratelli di un minore di appena otto anni giunto in Svezia con altri parenti e al quale era stata riconosciuta la protezione sussidiaria. La Corte d'appello svedese investita

della questione aveva infatti ritenuto che la lesione del diritto alla vita familiare che il diniego del permesso di soggiorno avrebbe comportato in questo specifico caso non sarebbe stata proporzionata al legittimo obiettivo di ridurre temporaneamente il numero di migranti sul territorio dello Stato: al superiore interesse del minore doveva essere attribuita valenza prioritaria rispetto ad ogni altra considerazione (Corte svedese d'appello in materia di migrazione, *Migrationsöverdomstolen*, MIG 2018:20; cfr. Corte europea dei diritti umani, *M.T. e al. c. Svezia*, cit., par. 35). Inoltre, a seguito della proroga, di ulteriori due anni, della legislazione emergenziale, a partire dal 20 luglio 2019, il diritto di richiedere il ricongiungimento familiare veniva ripristinato per tutti i titolari di protezione sussidiaria. Tale soluzione era considerata desiderabile tanto in una prospettiva *lato sensu* umanitaria quanto al fine di agevolare l'integrazione degli stranieri nel Paese e di garantire il rispetto degli obblighi internazionali vincolanti per lo Stato, e, *in primis*, quelli discendenti dalla CEDU (cfr. ancora Corte europea dei diritti umani, *M.T. e al. c. Svezia*, cit., par. 36 e 71).

Con specifico riferimento all'art. 8 CEDU, la decisione resa dalla Corte nel caso in esame appare di conseguenza in linea con l'ampia giurisprudenza relativa alle restrizioni ammesse al godimento del diritto alla vita familiare dei migranti sopra richiamata (par. 2). La legislazione emergenziale rispondeva infatti all'interesse legittimo dello Stato di salvaguardare il benessere economico della comunità stanziata nel suo territorio. Nella valutazione della proporzionalità della misura restrittiva adottata dallo Stato erano considerate cruciali in particolare due circostanze: il titolare di protezione sussidiaria, ovvero lo 'sponsor', pur minorenni (all'epoca dell'istanza di ricongiungimento familiare aveva compiuto diciassette anni), per sua scelta, avvallata anche dalla madre, risiedeva a Stoccolma insieme a due fratelli maggiori; inoltre, nonostante la giovane età, egli non versava in una condizione di vulnerabilità o di dipendenza dalla madre (e tanto meno dal fratello minore) con cui chiedeva di potersi riunire in Svezia. Nello specifico caso dei ricorrenti, poi, la sospensione della possibilità di richiedere il ricongiungimento familiare era stata in concreto inferiore a due anni, per via del raggiungimento della maggiore età dello 'sponsor' nell'estate del 2018. Infine, la vita dell'intero nucleo familiare si sarebbe in alternativa potuta svolgere in Arabia Saudita, Paese di origine della madre e in cui il padre risiedeva dal 2012.

Nel caso sottoposto all'attenzione della Corte di Strasburgo veniva tuttavia in gioco anche il rispetto dell'art. 14 CEDU, letto congiuntamente con il suo art. 8, con il risultato che le misure adottate dallo Stato in relazione al controllo dell'immigrazione, che pure siano valutate compatibili con i requisiti imposti dall'art. 8, par. 2, CEDU, potrebbero comunque costituire una discriminazione contraria all'art. 14, in relazione all'esigenza di tutelare la vita familiare. D'altra parte, ogni politica statale di controllo dell'immigrazione deve essere esercitata in modo coerente al diritto di non subire discriminazioni. Invero, l'ampio margine di apprezzamento riconosciuto alle autorità statali in relazione al controllo dei flussi migratori viene di molto ridimensionato ogniqualvolta la misura adottata dallo Stato comporta una discriminazione illegittima. È il caso, ad esempio, delle discriminazioni basate sul genere o sull'orientamento sessuale. Così, la Corte europea dei diritti umani, nel caso *Pajić*, ha ritenuto che il rifiuto della Croazia di concedere un permesso di soggiorno ad una donna che intendeva ricongiungersi sul territorio di tale Stato con il proprio partner del medesimo sesso integrasse una discriminazione contraria all'art. 14, interpretato congiuntamente con l'art. 8 CEDU (Corte europea dei diritti umani, *Pajić c. Croazia*, ricorso n. 68453/13, sentenza 23 maggio 2016, par. 59 e 61 ss.; per un commento cfr. C. Ragni, "Il diritto al ricongiungimento familiare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: riflessioni a margine del caso 'Pajić'", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2016, vol. 10, n. 2, p. 445 ss.). La Corte ha tenuto peraltro a precisare che, nel caso in que-

stione, non si trovava a dover decidere se la richiesta di ricongiungimento dovesse essere accolta, quanto piuttosto se la ricorrente fosse discriminata sulla base della legislazione croata che escludeva in radice la possibilità di ricongiungimento familiare per coppie dello stesso sesso (Corte europea dei diritti umani, *Pajić c. Croazia*, cit., par. 85). D'altra parte, nella giurisprudenza della Corte è oramai pacifico, fin dal caso *Shalk e Kopf c. Austria* (ricorso n. 30141/04, sentenza 24 giugno 2010), che il concetto di vita familiare di cui all'art. 8 CEDU deve essere interpretato in modo evolutivo e ricomprende anche le coppie formate da persone del medesimo sesso.

Alla luce delle valutazioni espresse dalla Corte nel caso *Pajić*, appare ragionevole chiedersi se l'indicazione contenuta nella legislazione emergenziale svedese in relazione ai soli titolari di protezione sussidiaria costituisca una discriminazione illegittima tale da realizzare un analogo effetto limitativo del margine di apprezzamento statale nell'interpretazione dell'art. 8 CEDU. D'altra parte, fra i motivi di discriminazione espressamente contemplati nell'art. 14 CEDU figura anche lo status e, in generale, lo status migratorio può senz'altro rilevare ai fini dell'art. 14 (in questo senso v., ad esempio, Corte europea dei diritti umani, *Hode e Abdi c. Regno Unito*, ricorso n. 22341/09, sentenza 6 novembre 2012, par. 46-48; *Bab c. Regno Unito*, ricorso n. 56328/07, sentenza 27 settembre 2007, par. 38 ss., par. 45-46; *Okpisz c. Germania*, ricorso n. 59140/00, sentenza 25 ottobre 2005, par. 32-34; cfr. ancora Corte europea dei diritti umani, *M.T. c. Svezia*, cit., par. 96).

Una diffimità di trattamento potrebbe tuttavia venire in gioco, nella prospettiva del divieto di discriminazione, ai sensi dell'art. 14 CEDU, solo laddove il diverso trattamento sia imposto a persone che si trovano invece in una situazione del tutto analoga o nella sostanza comparabile alla luce degli elementi del caso concreto e tale trattamento sia privo di una giustificazione oggettiva e ragionevole. I ricorrenti ritenevano appunto che non sussistesse alcuna motivazione oggettiva e ragionevole tale da giustificare una differenza di trattamento nella possibilità di accedere al ricongiungimento familiare fra i titolari dello status di rifugiato e i titolari di protezione sussidiaria (cfr. Corte europea dei diritti umani, *M.T. e al. c. Svezia*, cit., par. 87-88). Ci si potrebbe inoltre interrogare circa la sussistenza di una motivazione oggettiva e ragionevole in relazione alla diffimità di trattamento – quanto alla possibilità di beneficiare del ricongiungimento familiare – fra i titolari di protezione sussidiaria che hanno presentato la propria istanza di permesso di soggiorno prima del 24 novembre 2015 e dopo quella data (cfr. al riguardo i rilievi critici inclusi nell'opinione dissenziente del giudice Ktistakis, par. 2). La Corte, tuttavia, sposava al riguardo la posizione del Governo svedese, secondo cui i due casi non esprimerebbero una situazione analoga o comparabile: tanto ragioni giuridiche quanto ragioni di fatto, ad avviso della Corte, distinguerebbero la situazione in cui si trovano i titolari delle due diverse forme di protezione internazionale, con ricadute dirette anche rispetto alla questione del ricongiungimento familiare (cfr. Corte europea dei diritti umani, *M.T. e al. c. Svezia*, cit., par. 105); di conseguenza, ad avviso della Corte, la differenza nel trattamento quanto alla garanzia dell'unità familiare non poteva dirsi illegittima (ivi, par. 89).

In primo luogo, i titolari dello status di rifugiato, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 (adottata il 28 luglio 1951, in vigore dal 22 aprile 1954, UNTS 189, p. 137 ss.), sono vittime di una persecuzione su base individuale determinata da motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; i beneficiari di protezione sussidiaria, invece, fuggono da una minaccia generalizzata e diffusa, come, ad esempio, guerre civili o situazioni di violenza generalizzata ed endemica nel Paese. Da tale circostanza discenderebbe una diversa durata nelle rispettive esigenze di protezione: ad avviso della Corte, infatti, i titolari di protezione sussidiaria, in generale,

necessitano di una protezione più limitata nel tempo rispetto ai rifugiati. Questo elemento giustificerebbe in termini oggettivi e ragionevoli la difformità nel trattamento riservato alle due categorie di migranti in relazione alla possibilità di ricongiungersi con altri membri del proprio nucleo familiare (cfr. Corte europea dei diritti umani, *M.T. c. Svezia*, cit., par. 65). Emblematiche al riguardo sarebbero, secondo la Corte, le situazioni di crisi in Somalia e nello Sri Lanka, nelle quali si sarebbe registrato un mutamento repentino del quadro complessivo nei due Paesi (ivi, par. 98). Un ulteriore elemento differenziale viene individuato nel numero di persone in fuga: nel caso di una minaccia generalizzata, di regola si assiste a “flussi di massa” dal momento che il numero di persone in fuga è solitamente molto elevato in un breve lasso di tempo (ivi, par. 99). Questo era il caso anche in relazione alla situazione in Siria, che aveva generato un notevole aumento di richiedenti asilo in Europa nel biennio 2014-2015 e aveva portato vari Stati europei, inclusa la Svezia, ad adottare una legislazione più restrittiva circa la possibilità di accedere al ricongiungimento familiare per i migranti cittadini di Stati terzi.

Con riguardo al profilo strettamente giuridico, poi, la direttiva 2003/86, in materia di ricongiungimento familiare, che stabilisce regole di favore in questo ambito, trova applicazione in relazione ai soli rifugiati e non è invece applicabile ai titolari di protezione sussidiaria e temporanea (cfr. l'art. 3, par. 2, lettere b) e c), della direttiva). Pure la “direttiva qualifiche” distingue gli status di rifugiato e di titolare di protezione sussidiaria (cfr. l'art. 2, lettere d) e f), della direttiva) e, nonostante il contenuto della protezione riconosciuta ai beneficiari dell'una e dell'altra forma di protezione internazionale sia, ai sensi dell'art. 20, par. 2, della direttiva, in larga misura il medesimo, l'art. 23, rubricato “[m]antenimento dell'unità del nucleo familiare”, trova applicazione esclusivamente in relazione ai membri del nucleo familiare già presenti sul territorio dello Stato membro in cui risiede lo ‘sponsor’ titolare di protezione internazionale (cfr. anche Corte europea dei diritti umani, *M.T. e al. c. Svezia*, cit., par. 89, 102-103). Infine, anche la procedura per l'attribuzione della protezione internazionale è diversa nei due casi: di regola, la protezione sussidiaria viene concessa con il solo riferimento, da parte dell'interessato, alla situazione di crisi presente nel Paese di origine; per accedere allo status di rifugiato è invece necessario addurre specifiche prove circa il rischio concreto e individuale di essere vittima, nel Paese di origine, di una persecuzione in virtù della specifica situazione personale del richiedente asilo (ivi, par. 101).

A nostro avviso, però, il ragionamento della Corte sul punto non appare pienamente convincente. D'altronde, vari organismi internazionali si sono espressi nel senso di una sostanziale assimilazione dei due status di protezione internazionale ai fini dell'esercizio del ricongiungimento familiare. Così, ad esempio, nel 2016, l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) aveva formulato alcune osservazioni critiche in relazione al progetto di legge svedese. In particolare, con specifico riferimento alla limitazione della possibilità di accedere al ricongiungimento familiare per i beneficiari di protezione sussidiaria e temporanea, l'UNHCR aveva rilevato che, nonostante l'art. 3, par. 2, lettere b) e c), della direttiva in materia di ricongiungimento familiare escluda, come si è detto, i beneficiari di una protezione internazionale diversa dallo status di rifugiato dall'ambito di applicazione della direttiva, le esigenze umanitarie delle persone cui è riconosciuta la protezione sussidiaria o la protezione temporanea non differiscono in alcun modo da quelle dei rifugiati. Più precisamente, l'Alto Commissariato ha da tempo chiarito che non sussiste alcun elemento che possa giustificare una distinzione fra titolari dei diversi status di protezione internazionale con specifico riferimento al rispetto della vita familiare e al conseguente accesso al ricongiungimento (UNHCR, *Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees Regional Representation for Northern Eu-*

*ropo on the Draft Law Proposal on Restrictions of the Possibility to Obtain a Residence Permit in Sweden*, 10 marzo 2016, par. 49, [www.refworld.org](http://www.refworld.org); cfr. nel medesimo senso anche UNHCR, Comitato esecutivo, Conclusione n. 22 (XXXII), *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx*, 21 ottobre 1981, sez. 2, lett. h)). Più di recente, poi, l'Alto Commissariato ha precisato che rifugiati e titolari di protezione sussidiaria «have similar protection needs, face the same integration opportunities and challenges, and also share similar return prospects» (UNHCR, *Observations on the Proposed Legislative Amendments to the Swedish Aliens Act – Report by the Cross-Party Committee of Inquiry on Migration*, 7 dicembre 2020, [www.refworld.org](http://www.refworld.org), par. 29). Anche la Commissione europea ritiene che le esigenze di protezione dei beneficiari di protezione sussidiaria non differiscano da quelle dei rifugiati e incoraggia gli Stati membri ad adottare regole che garantiscano a tutti i titolari di protezione internazionale analoghi diritti in relazione allo specifico profilo del rispetto della vita familiare (cfr. Commissione europea, comunicazione COM(2014) 210 final, par. 6.2). Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha pure adottato una raccomandazione in materia di ricongiungimento familiare, che si applica tanto ai rifugiati quanto alle altre persone che necessitano di protezione internazionale (Raccomandazione R(99)23 sul ricongiungimento familiare dei rifugiati e di altre persone che necessitano di protezione internazionale, 15 dicembre 1999). Inoltre, quando la direttiva in materia di ricongiungimento familiare è stata adottata, l'UNHCR ha accolto con favore l'adozione di regole più favorevoli in questa materia e ha invitato tutti gli Stati membri dell'Unione a riconoscere ai beneficiari di protezione sussidiaria accesso al ricongiungimento familiare alle medesime condizioni di favore garantite ai rifugiati. Vari Stati hanno accolto queste sollecitazioni; solo per fare un esempio, nel dare attuazione alla direttiva qualifiche, il legislatore italiano ha colto l'occasione per disporre che i cittadini di uno Stato terzo ammessi alla protezione sussidiaria hanno diritto al ricongiungimento alle stesse condizioni previste per i rifugiati (cfr. l'art. 22, co. 4, del d.lgs. n. 251/2007, modificato dal d.lgs. n. 18/2014).

Le sollecitazioni provenienti da vari organismi internazionali nel senso di una sostanziale convergenza nelle esigenze di tutela di individui cui è riconosciuto un diverso status migratorio sembrano tuttavia (solo) formalmente considerate dalla Corte. Essa, infatti, riconosce che il fattore essenziale e comune in tutti questi casi consiste nella circostanza che nel Paese di origine sussiste un impedimento oggettivo per tutti questi soggetti e per le loro famiglie a godere della vita familiare per tutto il periodo in cui perdura la situazione di pericolo da cui fuggono (Corte europea dei diritti umani, *M.T. e al. c. Svezia*, cit., par. 106). L'assenza di consenso a livello europeo circa la necessità e l'opportunità di garantire una tutela uniforme a tutti i titolari di protezione internazionale con specifico riguardo al profilo del ricongiungimento familiare conduce tuttavia la Corte a preservare l'ampio margine di apprezzamento tradizionalmente riconosciuto agli Stati in relazione all'immigrazione e a dare rilievo alla sola esigenza di rispettare la proporzionalità della misura restrittiva adottata dallo Stato nel caso concreto (cfr. Corte europea dei diritti umani, *M.T. e al. c. Svezia*, cit., par. 107-108). Di conseguenza, nonostante tutti i beneficiari di protezione internazionale esprimano le medesime esigenze di tutela sostanziale con riguardo allo specifico profilo dell'unità familiare, disparità di trattamento fondate sullo status migratorio sono comunque possibili, nella prospettiva della Corte, fintanto che non risultino arbitrarie o sproporzionate rispetto al legittimo obiettivo perseguito dallo Stato.

4. In conclusione, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo evidenzia un approccio cauto e restrittivo in relazione alla configurabilità tanto di obblighi positivi per gli Stati

riconducibili al solo art. 8 CEDU quanto alla possibilità di ricorrere all'art. 14, interpretato congiuntamente all'art. 8, al fine di limitare la discrezionalità degli Stati con riferimento alle misure da essi adottate con l'obiettivo di regolare i flussi migratori.

Alla luce delle considerazioni svolte nel caso in commento, la Corte europea dei diritti umani sembra esercitare un certo *self-restraint*. Per un verso, infatti, il ricongiungimento familiare appare una politica desiderabile tanto in una prospettiva umanitaria quanto sotto il profilo dell'interesse nazionale quale misura volta a facilitare l'integrazione dei migranti nel tessuto sociale dello Stato rendendola maggiormente effettiva (v. in generale B. Wilmsen, "Family Separation: The Policies, Procedures, and Consequences for Refugee Background Families", in *Refugee Survey Quarterly* 2011, vol. 30, n. 1, p. 44 ss., p. 63; M. Rohan, "Refugee Family Reunification Rights", cit., p. 374). Per altro verso, però, questo strumento costituisce uno fra i più ampi modi di accesso legale per i cittadini di Stati terzi nel territorio dell'Unione. Di conseguenza, nonostante si assista, sul piano dei diritti riconosciuti, ad una progressiva equiparazione dei beneficiari dello status di protezione sussidiaria ai rifugiati, permangono chiare resistenze da parte degli Stati in relazione ad una analoga equiparazione con riguardo allo specifico profilo del ricongiungimento familiare. Tale difformità nel regime relativo al ricongiungimento familiare, come messo in luce dall'UNHCR, fa tuttavia emergere il rischio concreto che gli Stati prediligano, ogniquale volta ciò sia possibile, un regime di protezione internazionale svincolato dal potenziale effetto moltiplicatore degli accessi regolari sul territorio dello Stato, con la conseguente 'compressione' del riconoscimento dello status di rifugiato. Così, ad esempio, nel caso della Svezia, solo il 5% dei richiedenti asilo provenienti dalla Siria si sono visti riconoscere lo status di rifugiato nel 2016 mentre l'85% ha ottenuto lo status di protezione sussidiaria o altre forme di protezione (cfr. il Rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa a seguito della visita svolta nel Paese dal 2 al 6 ottobre 2017, CommDH(2018)4, del 16 febbraio 2018, par. 25).

Infine, nell'attuale panorama internazionale ed europeo non appare verosimile una modifica in senso estensivo della legislazione interna agli Stati, anche in considerazione della concreta attivazione del meccanismo previsto dalla direttiva 2001/55/CE del Consiglio sulla protezione temporanea (direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi) a seguito dell'aggressione della Federazione russa ai danni dell'Ucraina (cfr. decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea), con il conseguente ampliamento della platea dei titolari di protezione internazionale.

**Laura Salvadego\***

\* Professoressa associata di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Macerata, Dipartimento di Scienze politiche, della Comunicazione e delle Relazioni internazionali, via Don Minzoni 22/A – 62100 Macerata, [laura.salvadego@unimc.it](mailto:laura.salvadego@unimc.it).

**ABSTRACT. The Access to Family Reunification for Holders of Subsidiary Protection in the Case *M.T. and Others* Before the European Court of Human Rights**

The judgment delivered by the ECtHR in the case *M.T. and Others v. Sweden* confirms the restrictive approach as regards the existence of positive obligations for states under Art. 8 of the ECHR with a view on the right to family life. More precisely, the Court finds that restrictions on family reunification imposed to the beneficiaries of subsidiary protection by the emergency legislation adopted by Sweden in 2015 do not violate Art. 8, both taken alone and read together with Art. 14 of the Convention. Despite numerous calls from a number of international bodies in the direction of substantial convergence in the requirements for the protection of individuals granted a different migratory status, with a specific view to access to family reunification, the Court preserves the wide margin of appreciation traditionally accorded to states in relation to immigration. Consequently, despite all beneficiaries of international protection reveal similar substantive protection needs as regards family unity, disparities in treatment based on migration status are nevertheless possible as long as they are not arbitrary or disproportionate to the legitimate aim pursued by the state.

*Keywords:* family reunification; subsidiary protection; allowable restrictions; prohibition of discrimination.