



Berna, [Data]

Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione

(Adeguamento del periodo di attesa per il ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente)

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione



Compendio

A seguito di una sentenza di principio della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), confermata dal Tribunale amministrativo federale (TAF) nel novembre 2022, occorre adeguare la disciplina del ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente prevista dalla legge federale sugli stranieri e la loro integrazione. Il periodo di attesa generale di tre anni vigente dev'essere ridotto a due anni.

Situazione iniziale

Con sentenza di principio del 9 luglio 2021 la Corte EDU ha stabilito che un periodo di attesa di tre anni per il ricongiungimento familiare di persone straniere non è compatibile con il diritto al rispetto della vita familiare sancito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Nonostante il margine discrezionale concesso agli Stati per definire il periodo di attesa, la Corte sottolinea la necessità di un giusto equilibrio tra gli interessi privati e il benessere economico dello Stato in questione. Ha ritenuto che a partire da un periodo di attesa di oltre due anni si debba pertanto sempre procedere a una valutazione caso per caso (esame della proporzionalità).

Nella sua sentenza di principio del 24 novembre 2022, il TAF si è pronunciato sul periodo di attesa di tre anni per il ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente e sulla sentenza della Corte EDU. In tale contesto ha ritenuto che, alla luce della sentenza della Corte EDU, l'autorità competente debba modificare la propria prassi in sede di applicazione del periodo di attesa. In assenza di una modifica di legge corrispondente, in futuro quando sarà stato raggiunto un periodo di attesa effettivo di due anni si dovrà procedere, su richiesta della parte, a un esame individuale e dettagliato. Per questo esame occorrerà tenere conto dei fattori menzionati dalla Corte EDU, nello specifico il grado d'integrazione in Svizzera, l'esistenza di ostacoli insormontabili al prosieguo della vita familiare nello Stato d'origine o in uno Stato terzo e il bene del minore.

Contenuto del progetto

Per adeguare la disciplina del ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente occorre modificare la legge federale sugli stranieri e la loro integrazione. Il periodo di attesa di tre anni per il ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente dev'essere sostituito da un periodo di attesa di due anni.

Non occorre concretizzare la nuova disciplina a livello esecutivo. I termini vigenti per la presentazione di una domanda di ricongiungimento familiare allo scadere del periodo di attesa stabilito per legge rimangono invariati.

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Genesis del periodo di attesa nella legge federale sugli stranieri e la loro integrazione

La disciplina dell'ammissione provvisoria, sancita dalla legge federale del 26 marzo 1931¹ concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), è entrata in vigore nel 1987². Non contemplava una disciplina specifica del ricongiungimento familiare. Fino al 1° ottobre 1999 il ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente era retto dall'articolo 7 dell'ordinanza del 25 novembre 1987 concernente l'ammissione provvisoria (e l'internamento) degli stranieri. In virtù di questa disposizione, l'autorizzazione del ricongiungimento familiare presupponeva, tra le altre cose, che la polizia cantonale degli stranieri fosse disposta a rilasciare previamente allo straniero un permesso di dimora³.

Il ricongiungimento familiare per rifugiati ammessi provvisoriamente in Svizzera era retto dall'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999 sull'asilo (art. 39 cpv. 1). Essa prevedeva un periodo di attesa di tre anni, secondo il tenore seguente: *Dopo l'inoltro di una domanda d'asilo da parte di familiari di rifugiati ammessi provvisoriamente, l'Ufficio federale, fatto salvo il capoverso 2, autorizza la loro entrata in Svizzera, se i rifugiati ammessi provvisoriamente non possono recarsi in un Paese terzo entro tre anni dalla decisione dell'ammissione provvisoria*⁴. Conformemente alla giurisprudenza, questo termine di tre anni non veniva applicato in automatico, bensì in funzione delle circostanze del caso specifico, ossia a seconda che fosse possibile o meno il ricongiungimento familiare in un Paese terzo entro detto termine⁵.

Nell'ambito del dibattito parlamentare sulla revisione parziale della legge sull'asilo (LAsi), il ricongiungimento familiare e il periodo di attesa di tre anni per tutte le persone ammesse provvisoriamente sono stati integrati nel marzo 2005 nell'allora legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), entrata in vigore il 1° gennaio 2007⁶. Dal 1° gennaio 2008 questa disciplina è codificata nella legge federale del 16 dicembre 2005⁷ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl; art. 85 cpv. 7 LStrl)⁸.

Nell'ottobre 2016 il Consiglio federale ha adottato un rapporto⁹ che sottoponeva a verifica lo statuto dell'ammissione provvisoria e illustrava tre possibilità di modifica di tale statuto giuridico per poter meglio rispondere alle condizioni quadro attuali (p. es. per quanto riguarda i prerequisiti per disporre l'ammissione provvisoria, il cambiamento di Cantone e il ricongiungimento familiare). Su tale base l'Assemblea federale ha adottato la mozione 18.3002 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» del 18 gennaio 2018. La mozione incaricava il Consiglio federale di presentare un disegno di legge che adegua in modo mirato detto statuto, allo scopo di eliminare

¹ RU 49 293

² RU 1987 1665

³ Cfr. DTF 126 II 335 pag. 341

⁴ Cfr. art. 51 cpv. 5 vLAsi i.c.d. con l'art. 39 vOAsi 1; Cfr. RU 1999 2302

⁵ GICRA 2006/7 consid. 7

⁶ RU 2006 4745, in particolare 4767; FF 2002 6087

⁷ RS 142.20

⁸ Cfr. Boll. Uff. 2005 S 322 [Intervento della relatrice della commissione Heberlein Trix nell'ambito della revisione parziale della LAsi, 02.060]; si veda anche il testo di legge presentato in votazione finale, in: FF 2005 6545; RU 2007 5437

⁹ Rapporto del Consiglio federale del 12 ottobre 2016 «Ammissione provvisoria e persone bisognose di protezione: analisi e possibilità d'azione» (non disponibile in italiano). Consultabile su: www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Rapporti

gli ostacoli maggiori all'integrazione nel mercato del lavoro delle persone che rimangono in Svizzera a lungo termine. Non richiedeva adeguamenti per quanto riguarda il ricongiungimento familiare. Il 17 dicembre 2021 le Camere hanno adottato una pertinente modifica della LStrl¹⁰. In tale contesto la disciplina dell'articolo 85 capoversi 7-8 LStrl sul ricongiungimento familiare non è stata modificata per quanto riguarda la sostanza. Per ragioni di sistematica tale disciplina è tuttavia stata trasferita in un nuovo articolo (art. 85c nLStrl). La modifica corrispondente entrerà in vigore il 1° giugno 2024.

Durante la legislatura 2015–2019 sono stati presentati due interventi parlamentari che chiedevano la soppressione del periodo di attesa di tre anni per il ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente:

- la mozione di Lisa Mazzone (18.4311) del 14 dicembre 2018 «Diritto alla vita familiare. Ricongiungimento familiare esteso e agevolato per i rifugiati» chiedeva la soppressione del termine di carenza di tre anni. Nel suo parere del 13 febbraio 2019 il Consiglio federale ha indicato che continuava a ritenere il periodo di attesa di tre anni opportuno e necessario e ha proposto di respingere la mozione. Il Consiglio nazionale ha seguito tale proposta e ha respinto la mozione.
- L'interpellanza di Sandra Locher Benguerel (20.4437) del 9 dicembre 2020 «Bene dei minori trascurato» chiedeva una migliore protezione del diritto alla vita familiare nel contesto delle procedure secondo il diritto in materia di stranieri e d'asilo, con particolare riferimento ai minori. Nel suo parere del 17 febbraio 2021 il Consiglio federale ha confermato la propria posizione in merito alla mozione 18.4311, secondo cui intendeva mantenere il periodo di attesa di tre anni.

Sentenza di principio della Corte EDU

La sentenza di principio della Grande Camera della Corte EDU del 9 luglio 2021 nella causa *M. A. c. Danimarca*¹¹ si riferisce a un ricorso correlato al rifiuto da parte delle autorità danesi di rilasciare alla moglie del ricorrente un permesso di soggiorno nell'ambito del ricongiungimento familiare. Il ricorrente aveva lamentato che le persone che come lui avevano ottenuto una «protezione provvisoria» in Danimarca dovessero attendere lo scadere di un termine legale di tre anni prima di poter presentare una domanda di ricongiungimento familiare. Viceversa, altre persone che in Danimarca godevano di una protezione internazionale, non soggiacevano a tale periodo di attesa. In tale contesto il ricorrente invocava l'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹² (CEDU) in combinato disposto con il divieto di discriminazione di cui all'articolo 14 della stessa.

La Corte EDU ha ritenuto che un periodo di attesa legale di tre anni nel quadro del ricongiungimento familiare di persone straniere non è compatibile con il diritto al rispetto della vita familiare sancito dall'articolo 8 CEDU. Nonostante il margine discrezionale concesso agli Stati per definire il periodo di attesa, la Corte sottolinea la necessità di un giusto equilibrio tra gli interessi privati e il benessere economico dello Stato in questione. Ha ritenuto che a partire da un periodo di attesa di oltre due anni si debba sempre procedere a una valutazione caso per caso (esame della proporzionalità). Nel caso in esame, non è stato raggiunto un giusto equilibrio tra l'interesse del ricorrente a condurre con la moglie una vita familiare sotto lo stesso tetto in Danimarca e l'interesse della società a controllare l'immigrazione e a provvedere al benessere del Paese. La Corte EDU ha pertanto ritenuto che vi era stata una violazione dell'articolo 8 CEDU.

¹⁰ FF 2021 2999

¹¹ Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2021 nella causa *M.A. c. Danimarca*, n. 6697/18

¹² La Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è stata approvata dall'Assemblea federale il 3 ottobre 1974 ed è entrata in vigore per la Svizzera il 28 novembre 1974; RS 0.101

Sentenza di principio del TAF

Nella sua sentenza di principio del 24 novembre 2022, anche il TAF si è pronunciato sul periodo di attesa di tre anni per il ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente e sulla giurisprudenza della Corte EDU¹³. Il TAF ha rilevato che il Tribunale federale (TF) e la autorità svizzere sono tenute, conformemente all'articolo 190 della Costituzione federale¹⁴ (Cost.), ad applicare le leggi federali e il diritto internazionale. Né l'articolo 190 né l'articolo 5 capoverso 4 Cost. stabiliscono un rango gerarchico tra le norme di diritto internazionale e quelle di diritto nazionale¹⁵. Secondo la giurisprudenza, in caso di contenzioso le norme del diritto internazionale che vincolano la Svizzera prevalgono in linea di principio sulle norme del diritto nazionale in conflitto¹⁶. Secondo il TF vale la presunzione secondo cui il legislatore intendeva rispettare le disposizioni dei trattati internazionali debitamente conclusi, a meno che non abbia deciso scientemente di emanare una disposizione interna contraria al diritto internazionale. Dev'essere indicato in modo chiaro che non occorre osservare il diritto internazionale e devono essere discusse le implicazioni di tale inosservanza¹⁷. Nel dubbio occorre interpretare il diritto nazionale in modo consono al diritto internazionale¹⁸. Inoltre, qualora la norma internazionale in conflitto con il diritto nazionale verta sulla tutela dei diritti dell'uomo, non si applica la giurisprudenza Schubert. Anche in questo caso prevale la norma internazionale¹⁹.

Il TAF ha inoltre ritenuto che, in caso di controversie di cui sia parte, la Svizzera in quanto parte contraente della CEDU è tenuta a conformarsi alle sentenze definitive della Corte EDU (art. 46 par. 1 CEDU; efficacia *inter partes*). La Svizzera è altresì tenuta, nella scia di sentenze della Corte EDU che non la riguardano direttamente, ad adottare le misure individuali e generali necessarie allo scopo di prevenire future violazioni analoghe della convenzione. Lo deve fare adeguando, se necessario, il proprio diritto nazionale al diritto internazionale (efficacia *erga omnes*)²⁰.

In virtù di tale obbligo, il TAF ha ritenuto che, alla luce della sentenza della Corte EDU, l'autorità competente debba modificare la propria prassi per quanto riguarda l'applicazione del periodo di attesa di tre anni. In assenza di una modifica di legge corrispondente, in futuro quando sarà stato raggiunto un periodo di attesa effettivo di due anni si dovrà procedere su richiesta della parte a un esame individuale e dettagliato. In tale contesto occorre tenere conto dei fattori menzionati dalla Corte EDU. Va inoltre tenuto conto del grado d'integrazione in Svizzera, dell'esistenza di ostacoli insormontabili al prosieguo della vita familiare nello Stato d'origine o in uno Stato terzo e del bene del minore. Solo così è possibile costatare se nella fattispecie sia necessario applicare un periodo di attesa più breve del termine legale di tre anni allo scopo di garantire la protezione della vita familiare.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

In seguito alla precitata sentenza di principio della Corte EDU del 9 luglio 2021 occorre adeguare la disciplina del ricongiungimento familiare per persone ammesse provvisoriamente prevista dalla LStrl (art. 85 cpv. 7 LStrl). Il periodo di attesa di tre anni per il

¹³ Sentenza del TAF F-2739/2022 del 24 novembre 2022 (di prossima pubblicazione)
¹⁴ RS 101

¹⁵ Cfr. sentenza del TF 1C_379/2020 del 27 luglio 2020 consid. 2.1

¹⁶ DTF 144 II 293 consid. 6.3; 142 II 35 consid. 3.2; Sentenza del TF 1C_379/2020 sopra consid. 2.1

¹⁷ Cfr. anche DTF 138 II 524, consid. 5.3.2

¹⁸ DTF 146 V 87 consid. 8.2.2, che cita nello specifico la DTF 99 Ib 39 consid. 3 [giurisprudenza Schubert]

¹⁹ DTF 142 II 35 consid. 3.2, che cita nello specifico la DTF 125 II 417 consid. 4d [giurisprudenza PKK]; cfr. anche la sentenza del TAF F-76/2019 del 30 agosto 2021 consid. 2.2, confermata anche dalla sentenza del TF 1C_592/2021 del 9 settembre 2022, con rimandi citati

²⁰ Cfr. anche DTF 139 I 16 consid. 5.2.3

ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente dev'essere sostituito da un periodo di attesa di due anni.

La SEM ha adeguato la propria prassi a queste sentenze e ha modificato di conseguenza le istruzioni corrispondenti²¹.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è menzionato nel messaggio del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020 sul programma di legislatura 2019–2023. Il progetto è nato in risposta alle sentenze della Corte EDU e del TAF menzionate al punto 1.2.

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Nella sua sentenza, la Corte EDU afferma che non esiste una regolamentazione uniforme a livello nazionale, europeo e internazionale per quanto riguarda la durata dei periodi di attesa per le persone con statuto di protezione sussidiaria o temporanea²².

Essa indica che alcuni argomenti desunti dalla CEDU e dalla giurisprudenza in essere sono favorevoli alla concessione di un ampio margine discrezionale agli Stati. Un ulteriore fattore di rilievo per definire l'entità del potere discrezionale è l'esistenza o l'assenza di coerenza tra le legislazioni nazionali degli Stati membri. Stando a un'analisi di diritto comparato, 32 dei 42 Stati membri garantiscono alle persone aventi diritto a una protezione sussidiaria un diritto al ricongiungimento familiare. In questo ambito, tuttavia, qualsiasi raffronto è delicato, giacché la definizione di «protezione sussidiaria» può variare da uno Stato all'altro e i periodi di attesa si applicano di conseguenza a gruppi di persone diversi²³.

Al tempo stesso la Corte osserva che – sebbene la Danimarca non sia associata alla politica europea comune in materia di asilo e migrazione – gli Stati membri dell'UE devono beneficiare di un più ampio margine di discrezionalità sia per quanto riguarda la concessione del ricongiungimento familiare alle persone aventi diritto a una protezione sussidiaria sia per l'introduzione di periodi di attesa per il ricongiungimento familiare. Pertanto la direttiva relativa al ricongiungimento familiare²⁴ non si applica alle persone aventi diritto a una protezione sussidiaria. L'articolo 8 della direttiva prevede peraltro la possibilità di sospendere il diritto al ricongiungimento familiare per due o tre anni per altre categorie di cittadini stranieri, purché non si tratti di rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra²⁵. Va inoltre ricordata la sentenza della CGUE del 27 giugno 2006²⁶ con cui è stata respinta la richiesta del Parlamento di sospendere l'articolo 8 per quanto riguarda i periodi di attesa per violazione del diritto internazionale.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Il periodo di attesa legale per il ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente dev'essere ridotto da tre a due anni. Conformemente alla decisione del TAF, le domande dovrebbero essere esaminate non prima di sei mesi prima dello scadere del periodo di attesa di due anni.

²¹ Disponibile su: www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Istruzioni e circolari > III. Legge sull'asilo > Situazione giuridica, n. 6.3.9

²² Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2021 nella causa *M.A. c. Danimarca*, n. 6697/18, § 160

²³ Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2021 nella causa *M.A. c. Danimarca*, n. 6697/18, § 69

²⁴ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22.9.2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare, GU L 2003/251, pag. 12

²⁵ Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati, RS 0.142.30

²⁶ Sentenza del 27 giugno 2006, C-540/03 (Parlamento europeo c. Consiglio europeo)

Se necessario per motivi particolari, in un caso specifico il ricongiungimento familiare può tuttavia essere autorizzato già prima dello scadere del periodo di attesa di due anni (principio della proporzionalità, art. 5 cpv. 2 Cost.). In questo modo è tenuto conto delle sentenze della Corte EDU e del TAF (v. anche commenti al punto 4).

3.2 Attuazione

Non occorre concretizzare la nuova disciplina a livello esecutivo. I termini vigenti per la presentazione di una domanda di ricongiungimento familiare allo scadere del periodo di attesa rimangono invariati (art. 74 cpv. 3 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007²⁷ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa; OASA).

4 Commento all'unico articolo

Art. 85c cpv. 1

Il coniuge e i figli non coniugati d'età inferiore ai 18 anni di uno straniero ammesso provvisoriamente possono raggiungere quest'ultimo ed essere inclusi nell'ammissione provvisoria al più presto due anni dopo la decisione di ammissione provvisoria se:

- coabitano con lui;
- vi è a disposizione un'abitazione conforme ai loro bisogni;
- la famiglia non dipende dall'aiuto sociale;
- sono in grado di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza o sono iscritti a una corrispondente offerta di promozione linguistica (quest'obbligo non vincola i figli non coniugati minori di 18 anni); e
- lo straniero cui si ricongiungono non riceve prestazioni complementari annue ai sensi della legge federale del 6 ottobre 2006²⁸ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC) né potrebbe riceverne in seguito al ricongiungimento familiare.

In questo contesto la nozione di persone ammesse provvisoriamente include anche i rifugiati ammessi provvisoriamente.

Per l'esame della proporzionalità vanno tenuti in considerazione in particolare i seguenti elementi:

- sussistere della vita familiare prima della concessione dell'ammissione provvisoria;
- presenza di ostacoli insormontabili al prosieguo della vita familiare fuori dalla Svizzera;
- grado d'integrazione della persona richiedente e suoi legami con la Svizzera;
- bene del minore (l'interesse del minore va tenuto in particolare considerazione).

Se la domanda di ricongiungimento familiare viene presentata prima dello scadere del periodo di attesa di due anni, essa dev'essere esaminata caso per caso e in modo circostanziato già al momento in cui viene presentata, se il periodo di attesa di due anni scade entro i sei mesi successivi.

Se in un caso specifico il periodo di attesa di due anni risulta sproporzionato, il ricongiungimento familiare può tuttavia essere autorizzato già prima dello scadere di tale periodo (principio della proporzionalità, art. 5 cpv. 2 Cost.). Si pensi al caso di un minore bisognoso di cure che debba attendere all'estero, in condizioni precarie, la fine del periodo di attesa di due anni, nonostante il criterio dell'indipendenza dall'aiuto sociale sarebbe soddisfatto anche in caso di ricongiungimento familiare immediato e nonostante sia disponibile un alloggio consono ai bisogni.

²⁷ RS 142.201

²⁸ RS 831.30

Dopo lo scadere del periodo di attesa le domande d'inclusione nell'ammissione provvisoria devono essere presentate, come sinora, entro lo scadere del periodo di cinque anni (risp. 12 mesi se si tratta di includere figli maggiori di 12 anni) accordato dalla legge per il ricongiungimento (art. 74 cpv. 3 OASA). Il ricongiungimento familiare differito è autorizzato unicamente se possono essere fatti valere gravi motivi familiari (art. 74 cpv. 4 OASA).

Nel decidere se accordare il ricongiungimento familiare occorre considerare la situazione particolare dei rifugiati ammessi provvisoriamente (art. 74 cpv. 5 OASA).

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Negli ultimi cinque anni (2018 – 2022) una media di 333 persone ammesse provvisoriamente hanno presentato ogni anno una domanda di ricongiungimento familiare; in circa 126 casi la domanda è stata accolta.

Grazie alla modifica proposta, le persone ammesse provvisoriamente possono chiedere il ricongiungimento familiare un anno prima di quanto previsto dal diritto vigente. Nell'anno in cui questa modifica di legge entrerà in vigore, pertanto, potranno presentare una domanda di ricongiungimento familiare sia le persone che in virtù del diritto previgente avranno dovuto aspettare tre anni sia le persone che in virtù della legge riveduta avranno dovuto aspettare solo due anni. Quell'anno si avranno pertanto in via eccezionale circa 126 domande di ricongiungimento familiare in più rispetto alla norma. Nel complesso, tuttavia, le domande di ricongiungimento familiare non dovrebbero aumentare giacché i prerequisiti, come per esempio l'indipendenza finanziaria, restano invariati. Al tempo stesso, la riduzione del periodo di attesa potrebbe essere un incentivo all'integrazione e accrescere la motivazione ad assumere un'attività lucrativa.

La prevista modifica di legge non implica oneri supplementari per la Confederazione, giacché come detto i prerequisiti per la concessione dell'ammissione provvisoria rimangono invariati e non si avrà pertanto un aumento complessivo dei ricongiungimenti familiari. L'unica ripercussione finanziaria consisterà nel versamento anticipato di un anno dei sussidi spettanti ai Cantoni (somma forfettaria globale, a favore dell'integrazione e per le spese amministrative).

Nell'anno in cui questa modifica di legge entrerà in vigore, pertanto, la Confederazione dovrà versare ai Cantoni i sussidi per il ricongiungimento familiare sia delle persone che in virtù del diritto previgente avranno dovuto aspettare tre anni sia delle persone che in virtù della legge riveduta avranno dovuto aspettare solo due anni. Si stima che questi sussidi si aggireranno intorno ai 4,6 milioni di franchi circa per 126 persone (somma forfettaria a favore dell'integrazione: fr. 2,3 mio.; somma forfettaria globale: fr. 2,2 mio.; somma forfettaria per le spese amministrative: fr. 0,1 mio.).

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Come indicato al punto 5.1, ne potrebbe conseguire che i Cantoni debbano corrispondere un aiuto sociale alle persone che raggiungono un familiare in Svizzera; tuttavia i Cantoni beneficerebbero di pertinenti sussidi federali.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

L'avamprogetto per la modifica della LStrl si basa sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza della Confederazione per la legislazione sulla concessione dell'asilo nonché sulla dimora e il domicilio degli stranieri); la modifica dell'articolo 85c capoverso 1 P-LStrl qui proposta è conforme al principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.), al diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 13 cpv. 1 Cost.) e al principio della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.). La protezione garantita da questa disposizione corrisponde, dal punto di vista materiale, a quella garantita dalla CEDU, pertanto si può rimandare al considerando del punto 6.2.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

CEDU e Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II)

Le misure proposte riguardano in primo luogo il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il divieto di discriminazione (art. 8 e 14 CEDU; art. 17 e 26 Patto ONU II²⁹).

Le disposizioni del Patto ONU II non garantiscono diritti più ampi rispetto alla CEDU, pertanto non verranno analizzate ulteriormente³⁰.

Il rifiuto di un diritto di soggiorno può avere ripercussioni sull'organizzazione della vita privata e familiare e rientrare pertanto nel campo d'applicazione dell'articolo 8 CEDU³¹.

Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, fatti salvi gli obblighi derivanti da trattati, gli Stati hanno il diritto di controllare l'entrata e il soggiorno delle persone straniere sul loro territorio. Peraltro la CEDU non garantisce alcun diritto a una persona straniera di entrare o soggiornare in un dato Paese. La giurisprudenza ricorda inoltre che l'articolo 8 CEDU non garantisce un diritto assoluto al ricongiungimento familiare sul territorio di un dato Stato³². Dall'articolo 8 paragrafo 1 CEDU, per esempio, non si può desumere il diritto a un permesso di dimora qualora il ricongiungimento familiare non persegua obiettivi squisitamente familiari. Per obiettivi non squisitamente familiari s'intendono per esempio il miglioramento della carriera professionale o della situazione economica dei familiari.

Secondo l'articolo 8 paragrafo 2 CEDU, un'autorità pubblica può interferire con l'esercizio di questo diritto solo a certe condizioni. Una siffatta ingerenza nella vita privata e familiare richiede una base legale. Pertanto «non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui». Anche ingerenze statali quali le misure volte a limitare l'immigrazione possono rientrare nella nozione di «benessere economico»³³. L'autorità competente deve valutare caso per caso se la misura in questione è proporzionale. Questo significa che occorre procedere a una ponderazione degli interessi privati e pubblici. Secondo la giurisprudenza costante della Corte EDU, tra i criteri determinanti figurano

²⁹ RS 0.103.2; Il Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici è stato adottato dall'Assemblea federale il 13 dicembre 1991 ed è entrato in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992.

³⁰ Cfr. sentenza del TF 2A 49/1998 del 17 novembre 1998 consid. 1b/aa.

³¹ Cfr. Corte EDU, sentenze del 2 febbraio 2016 nella causa *Di Trizio c. Svizzera*, n. 71186/09, § 58 segg., e dell'11 dicembre 2018 nella causa *Belli e Arquier-Martinez c. Svizzera*, n. 65550/13, § 57 segg.

³² Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2021 nella causa *M.A. c. Danimarca*, n. 6697/18, § 131 seg.

³³ Cfr. Corte EDU, sentenza del 21 giugno 1988 nella causa *Berrehab c. Paesi Bassi*, n. 10730/84; Sentenza del 19 febbraio 1996 nella causa *Gül c. Svizzera*, n. 23218/94, parere della Commissione e sentenza del 28 novembre 1996 nella causa *Ahmut c. Paesi Bassi*, n. 21702/93; Cfr. inoltre DTF 125 I 153, 120 Ib 1 consid. 4b e 4a nonché sentenze del TF 2C_693/2008 del 2 febbraio 2009 consid. 2.2 e 2C_437/2008 del 13 febbraio 2009 consid. 2.1.

tra le altre cose: la nazionalità delle persone, la situazione familiare nello Stato di residenza, difficoltà per la coabitazione nello Stato di destinazione, il bene del minore o l'intensità delle relazioni sociali, culturali e familiari³⁴.

Per quanto riguarda la questione specifica del periodo di attesa per il ricongiungimento familiare di persone con statuto di protezione provvisorio (senza statuto di rifugiato), la Corte EDU ha ritenuto che gli Stati membri dovrebbero beneficiare di un «più ampio margine discrezionale». In una nuova sentenza della Corte EDU del 4 luglio 2023³⁵ contro la Svizzera, la Corte ha precisato che questo margine discrezionale è significativamente minore per quanto riguarda il requisito di non dipendenza dall'assistenza sociale nel caso del ricongiungimento familiare di persone con statuto di rifugiato.

Questo margine di manovra non è assoluto e richiede un esame sotto il profilo della proporzionalità. Con un periodo di attesa superiore a due anni acquisterebbero maggior peso eventuali ostacoli insormontabili alla vita familiare nel Paese d'origine. La Corte EDU ha sottolineato che gli Stati membri devono interpretare e applicare le disposizioni della CEDU in modo tale che i diritti garantiti dalla Convenzione stessa (compreso il diritto al rispetto della vita familiare) siano concreti ed effettivi e non teorici e illusori. Il processo decisionale doveva inoltre fornire congrue garanzie in termini di flessibilità, velocità ed efficacia allo scopo di garantire il rispetto del diritto sancito dall'articolo 8 CEDU³⁶. Di conseguenza, uno Stato parte della CEDU può introdurre nella propria legislazione un periodo di attesa severo e indifferenziato di massimo due anni per le persone con protezione sussidiaria o statuto di protezione provvisorio. Si ritiene pertanto, ai sensi di una presunzione confutabile, che tale periodo di attesa sia compatibile con il rispetto della vita familiare³⁷.

Sorge inoltre l'interrogativo se il periodo di attesa previsto dalla legge per il ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente con statuto di rifugiato sia compatibile con il divieto di discriminazione di cui all'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 CEDU. Non viene concesso l'asilo e, pertanto, un permesso di dimora a chi ha violato o messo in pericolo la sicurezza della Svizzera, ha commesso atti riprensibili o è stato espulso dal Paese. Non viene inoltre concesso l'asilo a chi è divenuto rifugiato soltanto con la partenza dal Paese d'origine o di provenienza oppure in ragione del comportamento (art. 53 e 54 LAsi)³⁸. Ciò significa che queste persone beneficiano unicamente di un'ammissione provvisoria e non di un permesso di dimora solo per via delle loro azioni o di motivi di cui esse stesse sono la causa. Prima delle precitate sentenze della Corte EDU, il TAF aveva respinto tale discriminazione in questo contesto. In base alla Convenzione sui rifugiati, questi ultimi non avrebbero diritto al ricongiungimento familiare³⁹. Nella sua sentenza del 4 luglio 2023 in relazione al requisito dell'indipendenza dall'aiuto sociale per poter beneficiare del ricongiungimento familiare, tuttavia, la Corte EDU aveva considerato che le persone con statuto di rifugiato debbano sempre beneficiare di un trattamento più favorevole rispetto a quello riservato alle altre persone straniere⁴⁰. Di questo aspetto tiene conto il diritto svizzero nella misura in cui, nel decidere se accordare il ricongiungimento familiare, occorre considerare la situazione particolare dei rifugiati ammessi provvisoriamente (cfr. art. 74 cpv. 5 OASA).

³⁴ Cfr. Corte EDU, sentenza del 2 agosto 2001 nella causa *Boultif c. Svizzera*, n. 54273/00; Sentenza della Grande Camera del 18 ottobre 2006 nella causa *Üner c. Paesi Bassi*, n. 54273/00.

³⁵ Corte EDU, sentenza del 4 luglio 2023 nella causa *M.A. e altri c. Svizzera*, n. 13258/18 e 3 altri, § 104 segg.

³⁶ Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2021 nella causa *M.A. c. Danimarca*, n. 6697/18, § 161 segg. e 193 in fine.

³⁷ Cfr. Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2021 nella causa *M.A. c. Danimarca*, n. 6697/18, § 162 segg. e 192 segg.: «Si elle ne voit aucune raison de douter des motifs justifiant un délai d'attente de deux ans, tels que ceux à l'origine de l'article 8 de la directive de l'Union européenne sur le regroupement familial[...];» DTAF F-2739/2022 del 24 novembre 2022, consid. 6.3.

³⁸ Cfr. le argomentazioni della Corte EDU nella sentenza del 4 luglio 2023 nella causa *B.F. e altri c. Svizzera*, n. 13258/18 e 3 altri, § 102 segg.

³⁹ DTAF F-8197/2015 del 13 marzo 2017, pag. 6 par. 5.

⁴⁰ Corte EDU, sentenza del 4 luglio 2023 nella causa *M.A. e altri c. Svizzera*, n. 13258/18 e 3 altri, § 98 segg.

La fissazione di un periodo di attesa legale di due anni per il ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente rientra pertanto nel potere discrezionale della Svizzera e assicura un giusto equilibrio tra gli interessi privati delle persone in questione e il benessere economico della Svizzera. Non viola peraltro il divieto di discriminazione ed è pertanto conforme al diritto internazionale.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate dall'Assemblea federale sotto forma di legge federale.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. La presente modifica della LStrl genererà un onere finanziario aggiuntivo unico di 4,6 milioni di franchi al momento dell'entrata in vigore (v. punto 5.1), pertanto non è subordinata al freno alla spesa.

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il progetto non riguarda né la ripartizione dei compiti né l'adempimento degli stessi da parte della Confederazione e dei Cantoni.

6.6 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede alcuna nuova delega di competenze legislative al Consiglio federale.

6.7 Protezione dei dati

Le modifiche proposte non si ripercuotono né in fatto né in diritto sul trattamento dei dati personali. Le modifiche proposte non intaccano le disposizioni sulla protezione dei dati di cui all'articolo 97 LStrl.