DIRITTIFONDAMENTALI.IT
rivista on-line

Dirittifondamentali.it - Fascicolo 1/2019
Data di pubblicazione – 12 giugno 2019

La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri

di
Francesco Luigi Gatta *

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Inquadramento: la questione delle vie di accesso legali e sicure alla protezione internazionale nell'Unione europea – 3. Il visto umanitario: disciplina e funzionamento – 4. Il caso X e X c. Belgio e la "via di fuga" scelta dalla Corte di Giustizia – 5. L'iniziativa del Parlamento europeo per un "visto umanitario europeo" – 6. Il caso M.N. e altri c. Belgio davanti alla Corte di Strasburgo: quale esito? – 6.1. Il nodo della giurisdizione: premessa sull'applicabilità extra-territoriale della CEDU – 6.2. La giurisdizione nel caso di specie – 6.3. La carta della sussidiarietà e la violazione dell'articolo 6 CEDU in riferimento allo svolgimento delle procedure in Belgio – 6.4. La (presunta) obbligazione positiva, discendente dall'articolo 3 CEDU, di rilasciare un visto umanitario – 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Nel diritto internazionale, così come in quello dell'Unione europea, non esiste il diritto a ottenere l'asilo, né quello ad ottenere un visto per raggiungere il territorio di un determinato paese. Il riconoscimento della protezione internazionale e la concessione di un visto rappresentano, tradizionalmente, prerogative dello Stato che esso esercita nell'ambito del proprio diritto sovrano di controllare i confini nazionali e decidere circa l'ingresso di cittadini stranieri.

Ciò vale, certamente, in situazioni ordinarie. Può, invece, ritenersi che, in presenza di un serio rischio per la vita e l'incolumità di un individuo, sorga per lo Stato un obbligo positivo di rilasciare un visto in suo favore così da consentirgli l'accesso al territorio nazionale al fine di richiedere la protezione internazionale? In altri termini, quella che normalmente rappresenta una facoltà e una prerogativa sovrana

* Research Fellow in Diritto dell'Unione europea presso Université Catholique de Louvain (UCL)

dello Stato può, in presenza di speciali circostanze, assumere la portata di un vero e proprio obbligo in forza dei vincoli internazionali che gravano sugli Stati in materia di tutela dei diritti umani?

Queste le domande chiave alla base della "saga" dei c.d. visti umanitari, sviluppatasi nel contesto della recente "crisi dei rifugiati" in Europa e che ha coinvolto, a vario titolo, le istituzioni dell'Ue e gli Stati membri, sollevando vivaci discussioni a causa della forte sensibilità politica del tema e delle implicazioni giuridiche che ne derivano. Tale "saga" è ora destinata ad arricchirsi con un nuovo capitolo che sarà scritto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, chiamata a rendere il proprio giudizio nel caso *M.N. e altri c. Belgio*, attualmente pendente in Grande Camera e relativo alla richiesta di un visto per motivi umanitari avanzata fuori dall'Ue da una famiglia Siriana al fine di poter raggiungere il Belgio in modo legale e sicuro e, quindi, ivi domandare asilo[1].

Il dibattito sulla questione dei visti umanitari si è alimentato proprio con riferimento al Belgio e alla questione dei richiedenti asilo Siriani in fuga dalle conseguenze della guerra nel proprio paese. Il Belgio, infatti, era già stato coinvolto di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) in una vicenda del tutto analoga (sul piano fattuale) a quella ora pendente a Strasburgo. Nel 2017, la Corte del Lussemburgo, pronunciandosi nel caso *X. e X. c. Belgio* relativo a una domanda di visto per motivi umanitari avanzata da Siriani al fine di raggiungere il Belgio e lì domandare asilo, aveva concluso che una tale tipologia di richieste di visto rileva esclusivamente nell'ambito del diritto nazionale e non di quello dell'Unione, con la conseguenza che la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (CDFUE) non trova applicazione[2].

Ancora, più di recente, il tema dei visti umanitari ha sollevato accese polemiche in Belgio per via di uno scandalo legato a pratiche illegali di corruzione e compra-vendita di visti in favore di cittadini Siriani da parte di alcune amministrazioni

[1] C.edu, *M.N. e altri c. Belgio*, ricorso n. 3599/18, introdotto il 10 gennaio 2018.

[2] CGUE (Grande Sezione), sentenza del 7 marzo 2017, *X e X c. Belgio*, causa C-638/16 PPU.

comunali[3]. La questione del "traffico dei visti umanitari", inizialmente emersa a livello locale con una serie di inchieste e arresti, si è allargata fino a interessare il Parlamento, i partiti politici e il Governo, arrivando addirittura a coinvolgere il Presidente degli Stati Uniti Donald Trump che, in una lettera indirizzata al Ministro degli Esteri belga, ha chiesto formalmente spiegazioni circa la vicenda dei visti illegalmente ottenuti dai Siriani[4].

Più in generale, la questione dei visti umanitari coinvolge l'intera Unione europea e si inserisce nel più ampio dibattito circa il tema dell'apertura di vie di accesso legale alla protezione internazionale negli Stati membri. Al riguardo, se, da un lato, numerosi organismi nazionali ed internazionali hanno espresso la necessità di offrire ai richiedenti asilo soluzioni di mobilità legale e sicura verso l'Ue, dall'altro, gli Stati membri restano compatti nell'opporsi all'idea di essere soggetti ad obblighi di ammissione di stranieri sul proprio territorio nazionale.

La questione rimane aperta e, anche alla luce del coinvolgimento delle due Corti europee, delinea rilevanti e delicati profili interpretativi circa la portata degli obblighi di rispetto dei diritti umani incombenti sugli Stati. Prima di prenderli in esame, però, appare opportuno compiere un passo indietro, contestualizzando i visti umanitari all'interno del più ampio tema delle vie legali di accesso alla protezione internazionale e, quindi, ripercorrendo brevemente i principali passaggi della "saga" che si è sviluppata intorno a tali strumenti giuridici, al fine di meglio inquadrarne la disciplina, il funzionamento pratico e le implicazioni tanto di natura giuridica quanto politica che ne derivano.

---

[3] Sullo scandalo del "traffico di visti umanitari", tra i molti, si vedano i seguenti servizi apparsi sui principali quotidiani belgi di lingua francese *"Le Soir"* e *"L'Echo"*, Le Soir, *Les rétroactes de l'affaire des visas humanitaires, 6 aprile 2019*, disponibile on-line all'indirizzo https://plus.lesoir.be/206483/article/2019-04-06/les-retroactes-de-laffaire-des-visas-humanitaires ; L'Echo, *L'affaire des visas humanitaires vire au règlement de comptes politique*, 17 gennaio 2019, disponibile on-line all'indirizzo https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/l-affaire-des-visas-humanitaires-vire-au-reglement-de-comptes-politique/10087716.html .

[4] Le Soir, *Trump demande des explications sur l'affaire de trafic de visas humanitaires qui éclabousse Francken*, 4 aprile 2019, disponibile on-line all'indirizzo https://www.lesoir.be/216844/article/2019-04-06/trump-demande-des-explications-sur-laffaire-de-trafic-de-visas-humanitaires-qui ; Le Soir, *Trafic de visas humanitaires: «Cette affaire ne concerne que les Belges», répond Francken à Trump*, 6 aprile 2019, disponibile on-line all'indirizzo https://www.lesoir.be/216858/article/2019-04-06/trafic-de-visas-humanitaires-cette-affaire-ne-concerne-que-les-belges-repond

2. Inquadramento: la questione delle vie di accesso legali e sicure alla protezione internazionale nell'Unione europea

La c.d. "crisi dei rifugiati" che ha interessato l'Europa a partire dal 2011 – raggiungendo l'apice nel 2015 con oltre 1 milione di ingressi nel territorio degli Stati membri[5] – ha reso palese un paradosso del diritto alla protezione internazionale nell'Unione europea: l'Unione riconosce il diritto di cercare l'asilo ma non offre soluzioni su come, concretamente, sia possibile esercitare detto diritto.

Nello specifico, il diritto di cercare asilo è garantito a livello di diritto primario dell'Ue (Art. 18, CDFUE)[6] ma esso è concretamente esercitabile a condizione di trovarsi nel territorio dell'Unione. Il soggetto che intende richiedere la protezione internazionale, infatti, deve necessariamente raggiungere il territorio di uno Stato membro e, per così dire, riuscire a "toccare" i suoi confini nazionali: solo allora potrà introdurre la relativa domanda, che verrà poi processata secondo il circuito procedurale del Sistema europeo comune di asilo. Tale "contatto fisico con l'Europa" è indispensabile: il diritto dell'Unione, infatti, non consente di presentare una domanda d'asilo fuori dal territorio dell'Ue.

A tali premesse segue l'osservazione per cui, allo stato attuale, l'Unione europea non offre ai richiedenti asilo un sistema organico e strutturato di canali di accesso legale e sicuro al territorio degli Stati membri, con la conseguenza che, coloro che intendono richiedere la protezione internazionale si vedono spesso costretti a

---

[5] Per un'analisi dettagliata dei dati statistici relativi ai flussi migratori verso l'Unione europea nel corso del 2015, si veda Frontex, *Annual Risk Analysis for 2016*, Frontex 2499/2016 (2016), disponibile on-line. Per un'analisi critica della crisi europea dei rifugiati, tra i molti, si vedano, J-Y Carlier, F. Crépeau, *De la "crise" migratoire Européenne au Pacte mondial sur les migrations: exemple d'un mouvement sans droit?*, in Annuaire Français de Droit International, Vol. 2017, n. 1, pp. 461-499; I. Atak, F. Crépeau, *Managing migrations at the external borders of the European Union: meeting the human rights challenges,* in Journal Européen des Droits de l'Homme - European Journal of Human Rights (JEDH) 2014/5, p. 601; M. Bossuyt, *The European Union confronted with an asylum crisis in the Mediterranean: reflections on refugees and human rights issues*, Journal Européen des Droits de l'Homme - European Journal of Human Rights (JEDH) 2015/5, p. 598.

[6] L'art. 18 recita: *"Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea".*

ricorrere a forme di mobilità irregolare e pericolosa, altamente rischiose per la propria vita e incolumità.

Il sistema normativo dell'Ue in materia d'asilo, infatti, sostanzialmente tace quanto alla responsabilità degli Stati membri *prima* che una domanda di protezione internazionale venga introdotta da parte di un cittadino di un paese terzo. Anche da un punto di vista terminologico, emblematicamente, gli strumenti normativi del sistema europeo comune d'asilo si rivolgono al richiedente protezione internazionale inteso come "il cittadino di un paese terzo o apolide che *abbia presentato* una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva"[7]. Il "richiedente", quindi, è principalmente concepito in termini procedurali, quale soggetto da gestire in quanto avente già avanzato domanda di protezione internazionale *poiché già presente* sul territorio dell'Unione europea. Ma come, di fatto, lo stesso soggetto possa, legalmente e in sicurezza, accedere all'Ue prima (e al fine) di presentare domanda d'asilo non è, viceversa, previsto.

A una tale mancanza "strutturale" di soluzioni di mobilità legale e di accesso sicuro all'Ue per finalità di protezione internazionale, si aggiunge la circostanza per cui l'Unione e gli Stati membri, per far fronte alla pressione migratoria, negli anni recenti hanno adottato politiche di controllo frontaliero respingenti, volte proprio a impedire il raggiungimento dei confini nazionali da parte dei richiedenti asilo e, quindi, quel contatto con il territorio europeo che consente di formulare la richiesta di protezione internazionale (in proposito in dottrina si è efficacemente parlato di *"contact-less control"*[8]).

Secondo la medesima logica, l'Ue e gli Stati membri hanno altresì dato vita a una politica di controllo migratorio esternalizzante, ricorrendo alla collaborazione di Paesi terzi considerati come strategici da un punto di vista dei flussi (si pensi alla

[7] Art. 2(b), Direttiva 2013/33/UE; art. 2(c), Regolamento (UE) 604/2013; art. 2(c), Direttiva 2013/32/UE (enfasi aggiunta).

[8] V. Moreno-Lax, M. Giuffré, *The Rise of Consensual Containment: From 'Contactless Control' to 'Contactless Responsibility' for Forced Migration Flows*, in S. Juss (ed.), Research Handbook on International Refugee Law, Edward Elgar, Forthcoming.

dichiarazione UE-Turchia del 2016[9]), ad essi delegando e appaltando funzioni di sorveglianza e controllo delle frontiere, così da "spostare in avanti" i propri confini ed arginare l'arrivo dei migranti[10].

In mancanza di vie legali per accedere all'Unione e stante la "securitizzazione" delle frontiere, i richiedenti asilo si vedono spesso costretti a ricorrere a forme di mobilità illegale e pericolosa. Ciò reca con sé con due conseguenze fondamentali. Da un lato, i c.d. "viaggi della speranza", effettuati in condizioni del tutto precarie e di insicurezza, comportano un elevato tasso di mortalità tra i migranti (secondo l'Organizzazione Internazionale per la Migrazione sono oltre 5.000 i morti registrati nell'attraversamento del Mediterraneo nel 2016, oltre 3.000 nel 2017 e circa 3.000 nel 2018[11]). Dall'altro lato, e nonostante l'elevato prezzo in termini di vite umane, la necessità dello spostamento verso l'Europa persiste e determina il proliferare di un vero e proprio business illegale delle migrazioni, con trafficanti e reti criminali che prosperano, in una situazione in cui la domanda incontra l'offerta, in un circolo vizioso che si autoalimenta.

In un tale scenario, numerose sono le voci che si sono levate invocando l'apertura e la messa in funzione di un sistema europeo credibile e strutturato di vie di accesso legale e sicuro alla protezione internazionale. Raccomandazioni in tal senso sono state espresse, in particolare, nel contesto dell'ONU, soprattutto da parte

[9] Sulla Dichiarazione UE-Turchia si veda il comunicato stampa n. 144/16 del 18.03.2016 del Consiglio Affari esteri e relazioni internazionali, disponibile all'indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf. La c.d. Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016 fa seguito ad una serie di incontri diplomatici e negoziati svolti tra l'Unione europea e la Turchia a partire dal novembre 2015 per intavolare una forma di cooperazione in taluni settori tra cui la migrazione e la gestione dei flussi. La dichiarazione del 18.03.2016, in particolare, è stata preceduta dal Piano di Azione Comune UE-Turchia ("*EU-Turkey Joint Action Plan*") del 29.11.2015, su cui si veda, in lingua inglese, European Commission, *EU-Turkey joint action plan*, Brussels, 15.10.2015, European Commission Fact Sheet, MEMO/15/5860.

[10] Sulla politica di esternalizzazione o "extra-territorializzazione" delle frontiere europee, in particolare con riguardo alla cooperazione con la Turchia, si veda S. Karadag, *Extraterritoriality of European borders to Turkey: an implementation perspective of counteractive strategies*, in Comparative Migration Studies, 2019, 7/12.

[11] Per dati statistici dettagliati circa i flussi nel Mediterraneo e i migranti dispersi o deceduti nel suo attraversamento, si può consultare il sito del progetto *Missing Migrants. Tracking deaths along migratory routes*, guidato dall'Organizzazione Internazionale per la Migrazione, e disponibile on-line all'indirizzo:
https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean .

dell'UNHCR[12] e del Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti dei migranti, François Crépeau[13]. Anche nell'ambito del Consiglio d'Europa non si è mancato di esprimere l'esigenza di aprire vie legali di mobilità per richiedenti protezione internazionale, in particolare con richiami provenienti dall'Assemblea Parlamentare[14], dal Commissario per i diritti umani[15], nonché dal Rappresentante speciale per la migrazione e i rifugiati, nominato nel 2016 dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa al fine di condurre attività di indagine e monitoraggio sulla situazione del rispetto dei diritti umani dei migranti in Europa[16].

A livello dell'Unione europea, sollecitazioni sono giunte in particolare dall'Agenzia per i Diritti Fondamentali, la quale ha più volte sottolineato che, sebbene vi siano dei canali di acceso sicuro e legale messi autonomamente a disposizione da alcuni Stati membri, a livello di Unione europea manca un sistema strutturato ed organico di accesso legale alla protezione internazionale. Per l'Agenzia, oltre a evidenti ripercussioni per i richiedenti asilo, una tale situazione determina anche conseguenze negative in termini di certezza giuridica, frammentazione e mancanza di coerenza tra i diversi regimi e le prassi nazionali[17].

---

[12] Si, veda, ad esempio, UNHCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI) Action Plan*, Geneva, 2014, UNHCR; UNHCR, *Legal avenues to safety and protection through other forms of admission*, Geneva, 2014, UNHCR.

[13] F. Crépeau, Special Rapporteur on the human rights of migrants, United Nations Human Rights Council, 2013, *Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact the human rights of migrants,* A/HRC/23/46, 24 April 2013; *The UN Rapporteur: we need a long term strategy for human migration,* Points of view by François Crépeau, UN special rapporteur on the human rights of migrants, available on European Migration Law, 11 September 2017.

[14] Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione 1999(2014), *the 'left-to-die-boat': actions and reactions*, adottata il 24 giugno 2014, 21° sessione.

[15] N. Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Ensuring the rights of migrants in the EU: from vulnerability to empowerment,* discorso reso in occasione della conferenza internazionale organizzata dall'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea *"Fundamental rights and migration to the EU",* Roma, 10 novemvre 2014, CommDH/Speech(2014)11. Il testo è disponibile in lingua inglese sul sito del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, all'indirizzo: https://rm.coe.int/16806da9c8

[16] T. Boček, *First report on the activities of the Secretary General's Special Representative on Migration and Refugees,* Consiglio d'Europa, febbraio 2018.

[17] Si veda, in particolare, Fundamental Rights Agency (FRA), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox,* FRA Focus 02/2015; FRA, *Migration to the EU: five persistent challenges*, February 2018; FRA, *Fundamental rights and migration to the EU: conference conclusions,* Fundamental rights conference 2014.

Nella consapevolezza di ciò, negli anni recenti la Commissione europea e il Parlamento europeo hanno promosso delle iniziative per far fronte alle esistenti lacune normative, favorire l'armonizzazione dei sistemi nazionali e promuovere la creazione di soluzioni comuni, credibili ed efficaci, per garantire un accesso legale e sicuro all'Ue in favore dei richiedenti asilo. Iniziative che, tuttavia, sono rimaste prive di seguito ovvero hanno condotto a risultati molto modesti.

La Commissione europea, in particolare, ha insistito soprattutto sul reinsediamento. Dopo una serie di programmi comuni ma aventi base volontaria, natura temporanea e un campo di applicazione soggettivo limitato[18], nel 2016 essa ha presentato un'ambiziosa proposta di regolamento per istituire un quadro dell'Unione per il reinsediamento (*"Union Resettlement Framework"*), meglio strutturato, permanente e basato su regole e procedure comuni[19]. La proposta ha generato diverse posizioni da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, finendo di fatto per arenarsi su un binario morto, sebbene la Commissione europea ne abbia più volte rivendicato la rilevanza e auspicato l'adozione[20].

Il Parlamento europeo, come meglio si dirà[21], in più occasioni si è dimostrato sensibile al tema delle vie legali, evidenziandone l'urgenza e l'importanza, e promuovendo una serie di rilevanti iniziative volte all'elaborazione di una

[18] Si veda, in particolare, Commissione europea, Comunicazione sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento Ue, del 2 settembre 2009, COM(2009)447 def.; Commissione europea, Raccomandazione relativa a un programma di reinsediamento europeo, dell'8 giugno 2015, C(2015)3560 def.; Commissione europea, Raccomandazione per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia, del 15 dicembre 2015, C(2015)9490; Commissione europea, Raccomandazione sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale, del 3 ottobre 2017, C(2017)6504 final. Per un'analisi delle recenti iniziative della Commissione europea in materia di reinsediamento, si veda F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo,* Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, n. 2/2018, segnatamente p. 14 e ss.

[19] Commissione europea, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2016, COM(2016)468 final.

[20] Si veda, da ultimo, Commissione europea, Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, del 6 marzo 2019, COM(2019) 126 final, pp. 16-17.

[21] *Infra*, par. 5.

dirittifondamentali.it

normativa comune e armonizzata in materia di visti umanitari[22]. Tuttavia, anche dette iniziative si sono risolte in un nulla di fatto stante la mancanza della necessaria volontà politica per portarle a compimento.

3. Il visto umanitario: disciplina e funzionamento

A livello di diritto dell'Ue, il visto per motivi umanitari è regolato dal Codice dei visti[23]. In generale, tale strumento normativo disciplina le condizioni e le procedure per il rilascio di visti per il transito o il soggiorno di breve durata (non superiore a tre mesi su un periodo di sei mesi) nel territorio degli Stati aderenti all'area Schengen[24]. In presenza di determinate circostanze, tuttavia, il Codice consente di derogare ai requisiti generali di rilascio di un visto uniforme, come tale valido per il territorio di tutti gli Stati dell'area Schengen, e di fare ricorso a una particolare categoria di visto avente invece validità territoriale limitata (VTL). Tale visto è valido per il solo territorio dello Stato che lo ha rilasciato, ovvero, con il consenso di altri Stati, può eccezionalmente valere anche per i territori di più di un paese dell'area Schengen, ma, in ogni caso, non per tutti [25].

Quanto alle condizioni di rilascio di un visto VTL, l'art. 25, par. 1, lettera a) del Codice prevede la possibilità di rilasciare "eccezionalmente" un visto VTL quando, per motivi umanitari, di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, lo Stato membro interessato lo ritiene necessario[26]. Ai sensi dell'art. 33, par. 1 del Codice dei visti, inoltre, la durata di un visto può essere estesa per motivi umanitari.

[22] Parlamento europeo, Risoluzione sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione, del 12 aprile 2016, (2015/2095(INI)), par. 26.

[23] Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (Codice dei visti).

[24] Art. 1, Codice dei visti.

[25] Articolo 25, par. 2, Codice dei visti.

[26] Articolo 25, par. 1, lettera a), Codice dei visti. Ai sensi della lettera b), un visto VTL può altresì essere rilasciato "quando, per motivi ritenuti giustificati dal consolato, viene rilasciato un nuovo visto per un soggiorno durante un semestre nel corso del quale il richiedente ha già utilizzato un visto uniforme o un visto con validità territoriale limitata per un soggiorno di tre mesi".

dirittifondamentali.it

Concepito e disciplinato in questi termini, il visto VTL *ex* art. 25(1)(a) del Codice dei visti è stato da alcuni intrepretato alla luce degli obblighi internazionali di rispetto dei diritti umani gravanti sugli Stati e, così, considerato come funzionale a finalità di protezione internazionale. Esso, infatti, può configurarsi come potenziale via d'accesso legale che consente di raggiungere l'Unione europea in sicurezza, nell'ottica di avanzare poi domanda d'asilo una volta raggiunto il territorio di un dato Stato membro. Da qui anche il termine "visto d'asilo", da alcuni suggerito in alternativa a "visto umanitario", a voler sottolineare la specifica finalità del visto VTL richiesto proprio nell'ottica di presentare successivamente domanda di protezione internazionale[27].

Tradotto in termini pratici, l'istituto del visto VTL consentirebbe a un cittadino di paese terzo di avanzare una richiesta di visto basata su motivi umanitari al di fuori dell'Ue, presso un'ambasciata o un posto diplomatico di uno Stato membro, quindi, ottenuto il visto, di viaggiare in piena sicurezza e legalità verso lo Stato in questione per poi presentare domanda d'asilo una volta raggiunto il suo territorio.

In questo senso, il visto umanitario si distingue da altre soluzioni di accesso legale, in quanto solo una prima valutazione di requisiti è condotta fuori dall'Ue, mentre la decisione finale circa la concessione dello status di rifugiato è adottata successivamente e direttamente nel territorio dello Stato membro dopo l'ingresso del soggetto. Da questo punto di vista, dunque, il visto umanitario non solo costituisce una forma organizzata e legale di trasferimento di un cittadino di paese terzo verso uno Stato membro, ma rappresenta anche una potenziale forma di controllo migratorio extraterritoriale, posto che è lo Stato, tramite le proprie autorità, a effettuare controlli sul soggetto prima che questi raggiunga fisicamente il territorio nazionale.

La prassi dimostra che un tale utilizzo dei visti VTL per finalità di protezione internazionale è già in atto presso alcuni Stati membri dell'Ue. Un esempio in tal senso è offerto, in particolare, dall'Italia, che ha fatto ricorso al visto VTL *ex* art. 25 del Codice dei visti nel contesto dell'esperienza dei c.d. corridoi umanitari avviata

[27] Così E. Delval, *La CEDH appelée à trancher la question des 'visas asile' laisée en suspens par la CJUE: lueur d'espoir ou nouvelle d'éception?*, Strasburg Observer, 12 February 2019.

dirittifondamentali.it

a partire dal 2015[28]. Di recente, inoltre, il Tribunale di Roma, con propria ordinanza del 21 febbraio 2019, ha ordinato il rilascio di un visto umanitario *ex* art. 25(1)(a) del Codice dei visti in favore di un minore nigeriano in Libia, così da consentirgli di ricongiungersi con la madre già presente in Italia[29].

Tuttavia, gli Stati membri che, come l'Italia, ricorrono a iniziative basate sul rilascio di visti umanitari, lo fanno autonomamente e sulla base di proprie specifiche prassi nazionali, dal momento che manca una chiara normativa comune a livello di diritto dell'Unione. La disciplina del Codice dei visti, in effetti, resta lacunosa e incerta, essendo peraltro formulata in termini ambigui che non chiariscono la portata degli obblighi a carico degli Stati in sede di rilascio di un visto VTL per motivi umanitari[30].

In particolare, i diversi profili di incertezza determinati dalla disciplina del Codice dei visti coinvolgono sia aspetti procedurali che sostanziali relativi al rilascio del visto umanitario. Dal primo punto di vista, ad esempio, non vi è un'apposita e separata procedura dedicata alla presentazione della domanda di un visto VTL per motivi umanitari e al suo successivo esame. Eventuali specifiche esigenze di protezione e rispetto dei diritti umani, pertanto, non hanno un canale di analisi particolare, ma vengono convogliate nelle procedure "ordinarie" di esame di una domanda di visto. Da un punto di vista sostanziale, poi, è incerta la sussistenza di un diritto a un ricorso contro il rifiuto di rilasciare un visto VTL.

Ad ogni modo, il nodo interpretativo cruciale della disciplina dei visti umanitari si focalizza sull'interrogativo circa la natura giuridica della concessione di un visto VTL per ragioni umanitarie da parte degli Stati membri. Interrogativo che, nella

[28] In argomento v. P. Morozzo della Rocca, *I due Protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, n. 1/2017.

[29] L'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 è accessibile dal sito dell'ASGI. Al riguardo, in particolare, si veda il comunicato, ASGI, *Il Tribunale di Roma ordina il rilascio di un visto umanitario per un minore nigeriano in Libia*, 16 maggio 2019, disponibile on-line all'indirizzo: https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/libia-tribunale-roma/

[30] Al riguardo si veda lo studio di V. Moreno-Lax, *The added value of EU legislation on Humanitarian visas – legal aspects*, realizzato per il Parlamento europeo e reperibile in European Parliament, *Humanitarian visas. European added value assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report,* EPRS – European Parliamentary Research Service, Study, July 2018, pp. 23-124.

sostanza, risulta ben sintetizzato dal titolo di uno studio del 2014 realizzato su richiesta della Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) del Parlamento europeo: "*Humanitarian visas: option or obligation?*"[31]. La questione fondamentale, allora, come si intuisce, ruota intorno alla sussistenza, per lo Stato, di un vero e proprio obbligo giuridico ovvero di una mera facoltà di concedere un visto per motivi umanitari in particolari circostanze.

Secondo una prima impostazione, il rilascio del visto umanitario rappresenta una mera facoltà riservata agli Stati che, tradizionalmente, conservano il diritto sovrano di controllare i propri confini e decidere sull'ingresso di stranieri sul proprio territorio. Tale conclusione sarebbe altresì suffragata dal dato testuale delle disposizioni del Codice dei visti, posto che l'art. 25(1)(a) stabilisce che i visti VTL sono rilasciati "eccezionalmente" e quando lo Stato membro interessato lo "ritiene necessario".

Secondo altra e opposta impostazione, invece, sugli Stati graverebbe un obbligo positivo in base al quale, in determinate circostanze, essi sarebbero tenuti a rilasciare il visto umanitario in ragione dei propri obblighi di rispetto dei diritti umani discendenti dal diritto internazionale e dell'Unione europea. In particolare, il principio di *non-refoulement* e il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti, sancito dagli artt. 3 CEDU e 4 CDFUE, imporrebbero agli Stati di rilasciare il visto umanitario a favore del soggetto che, nel caso di rifiuto del visto, si vedrebbe esposto a un rischio per la propria vita o incolumità.

In tali circostanze, l'obbligo di rilasciare il visto umanitario sarebbe altresì coerente con l'art. 18 CDFUE che garantisce il diritto (non di ottenere, ma almeno) di cercare asilo. Il visto umanitario si ricollegherebbe allora all'obbligo, in determinate circostanze, di mettere a disposizione una forma di mobilità legale e sicura per consentire l'accesso al territorio dell'Ue ai fini di poter richiedere la protezione internazionale. Questa soluzione, in effetti, in certe situazioni, rappresenterebbe

[31] U.I. Jensen, *Humanitarian visas: option or obligation?*, study for the LIBE Committee, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy department C: citizens' rights and constitutional affairs, Justice, Freedom and Security, European Parliament, Brussels, 2014.

l'unica modalità per garantire l'accesso sicuro e legale al territorio dell'Ue e il rispetto del diritto d'asilo tutelato dalla CDFUE[32].

Come subito si dirà, tale ultima impostazione, improntata a una lettura del Codice dei visti coerente con gli obblighi di rispetto dei diritti fondamentali gravanti sugli Stati membri in virtù del diritto internazionale e dell'Ue, non è stata condivisa da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

4. Il caso X e X c. Belgio e la "via di fuga" scelta dalla Corte di Giustizia

La questione circa il carattere obbligatorio ovvero facoltativo del rilascio di un visto umanitario è giunta dinnanzi alla Corte di Giustizia per il tramite di un quesito pregiudiziale proveniente dal Belgio. La vicenda all'origine del rinvio pregiudiziale vedeva coinvolta una famiglia di cittadini Siriani che, in fuga dalla città di Aleppo sottoposta a bombardamenti nel corso del 2016, raggiungeva l'ambasciata belga a Beirut e richiedeva un visto per motivi umanitari conformemente all'art. 25(1)(a) del Codice dei visti al fine di domandare successivamente asilo in Belgio.

Il principale quesito interpretativo sottoposto alla Corte concerneva l'obbligatorietà del rilascio del visto umanitario da parte degli Stati membri alla luce degli "obblighi internazionali" di cui all'art. 25(1)(a) del Codice dei visti e, in particolare, di quelli discendenti dalla CDFUE (artt. 4 e 18), dalla CEDU (art. 3) e dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato (art. 33).

L'Avvocato Generale Paolo Mengozzi nelle proprie conclusioni aveva proposto alla Corte una soluzione progressista, basata su un'interpretazione del diritto dell'Ue coerente con i valori dell'Unione europea e con gli obblighi di rispetto dei diritti fondamentali cui gli Stati membri si sono vincolati[33]. Secondo tale impostazione, in

[32] *Ibidem,* pp. 26-28. Sul punto si veda anche FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox, cit.*; S. Peers, *Do potential asylum-seekers have the right to a Schengen visa?*, EU Law Analysis, 20 January 2014.

[33] Conclusioni dell'Avvocato Generale Paolo Mengozzi nella causa C-638/16 PPU, *X e X c. Belgio*, presentate il 7 febbraio 2017. Per un'analisi e un commento delle conclusioni dell'Avvocato Generale si veda F.L. Gatta, *Il rispetto dei diritti umani impone allo Stato membro l'obbligo di rilasciare un visto umanitario al richiedente asilo esposto a rischi per la propria vita e incolumità. – Le conclusioni dell'Avvocato Generale nella Causa X e X c. Belgio, C-638/16 PPU*, Eurojus.it, 20 febbraio 2017; E. Brouwer, *AG Mengozzi's conclusion in the X and X v. Belgium on the positive obligation to issue humanitarian visas. A legitimate plea to ensure safe journeys for refugees,* CEPS Policy Insights,

una situazione in cui la vita e la sicurezza di un individuo sono a rischio, il rilascio di un visto in suo favore integra un obbligo positivo dello Stato, il quale è tenuto ad attivarsi per prevenire violazioni dei diritti umani in forza del diritto internazionale e dell'Ue.

Per l'Avvocato Generale, infatti, nel decidere sulle domande di visto per motivi umanitari avanzate *ex* art. 25(1)(a) del Codice dei visti, gli Stati membri attuano il diritto dell'Unione, dovendo quindi garantire il rispetto della CDFUE. Poco importa che l'intenzione del soggetto che richiede il visto sia poi quella di domandare l'asilo nello Stato membro. La circostanza, successiva ed eventuale, che il soggetto possa applicare per l'asilo (in un secondo momento, presso lo Stato membro, seguendo una differente procedura e sulla base di un differente strumento giuridico) è irrilevante, gli Stati membri essendo in ogni caso tenuti al rispetto dei propri obblighi di tutela dei diritti umani discendenti dal diritto dell'Ue.

La Corte di Giustizia non ha condiviso il ragionamento dell'Avvocato Generale Mengozzi, scegliendo invece un approccio molto prudente e formalistico che, di fatto, le ha permesso di "aggirare" la questione di fondo. I giudici del Lussemburgo, infatti, hanno concluso affermando che una domanda di visto umanitario, introdotta presso un'ambasciata di uno Stato membro presente in un paese terzo e con l'intenzione di richiedere l'asilo un volta raggiunto il territorio europeo non rileva per il diritto dell'Unione, configurandosi, viceversa, puramente come una questione di diritto nazionale degli Stati membri.

Una tale conclusione è "giocata" proprio sulla durata del soggiorno del soggetto richiedente il visto umanitario e sull'oggetto della disciplina del Codice dei visti: dal momento che questo concerne esclusivamente i visti di breve durata, vale a dire per una permanenza nel territorio degli Stati membri non superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, e considerando che l'intenzione di un richiedente asilo che intende accedere all'Ue è verosimilmente quella di rimanervi per una durata di tempo più lunga, le domande di visto avanzate in vista di richiedere l'asilo

No 2017/09, March 2017; M. Zoeteweij, Turnhan, S. Porgin-Theurkauf, *AG Mengozzi's opinion on granting visas to Syrians from Aleppo: wishful thinking?,* European Law Blog, 14 February 2017.

fuoriescono dal campo di applicazione della menzionata normativa dell'Ue. Di conseguenza, tali domande, trovandosi al di fuori del campo di applicazione del diritto dell'Ue, non risultano coperte dall'applicabilità della CDFUE che, pertanto, rimane esclusa.

La decisione della Corte di Giustizia ha suscitato una vasta eco di commenti critici, certamente deludendo quanti, come l'Avvocato Generale Mengozzi, auspicavano l'opportunità di un rimedio ai tragici episodi di migrazione irregolare e pericolosa lungo le rotte gestite dai trafficanti di migranti[34]. Ha, viceversa, sicuramente incontrato la soddisfazione degli Stati membri, fortemente preoccupati per le implicazioni giuridico-politiche che una diversa conclusione avrebbe generato. In questo senso, si sottolinea come il caso *X e X c. Belgio* abbia visto l'intervento in causa di ben 14 Stati membri[35]: circostanza che denota l'opposizione dei governi

[34] Nella dottrina italiana, tra gli altri, si vedano C. Favilli, *Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 11, 2017 n. 2, pp. 553-561; A. Del Guercio, *La sentenza X. e X. della Corte di Giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa,* European Papers, Vol. 2, 2017, No. 1, pp. 271-291; F. Calzavara, *La sentenza della Corte di Giustizia in tema di visti umanitari: quando la stretta interpretazione rischia di svilire la dignità umana,* in *Ordine internazionale e diritti umani,* 2017, pp. 546-565; M. Petrone, *Visti umanitari: la sentenza della Corte di giustizia nel caso X e X* c. *Belgio,* in *Osservatorio SLSG*; G. Raimondo, *Visti umanitari: il caso X e X contro Belgio, C-638/16 PPU,* in SIDIBlog, 1 maggio 2017; T. Salvatore, *Chi l'ha "visto"? Alla ricerca dei visti umanitari tra le politiche europee per l'immigrazione,* in *immigrazione.it,* 15 maggio 2015. Nella dottrina internazionale, tra i molti, si vedano J.-Y. Carlier, L. Leboeuf, *Le visa humanitaire et la jouissance effective de l'essentiel des droits: une voie moyenne? À propos de l'affaire X et X (PPU C-638/16),* ELSJ, gdr-elsj.eu, 20.02.2017; M. Zoeteweij, Turhan, S. Progin-Theuerkauf, *CJEU Case C-638/16 PPU, X and X – Dashed hopes for a legal pathway to Europe,* European Law Blog, 10.03.2017; S. Noeoozi, N. Holvik, L. Bianchet, *Case C-638/16 PPU, X and X v. Belgium (7 March 2017),* EU Constitutional Law, Örebro Universitet, 05.05.2017; C. Sheridan, A. Taylor, *Looking like a cat, walking like a cat, sounding like a cat but actually being a dog: what the X and X judgment means for the scope of the EU Charter?,* EDAL, 05.04.2017; T. Alves, *Humanitarian Visas and the X and X v. Belgium judgment (Case C-638/16 PPU),* Official Blog of UNIO, 10.04.2017; H. De Vylder, *X and X v. Belgium: a missed opportunity for the CJEU to rule on the State's obligations to issue humanitarian visa for those in need of protection,* Strasbourg Observer, 14.04.2017; V. Moreno-Lax, *Asylum visas as an obligation under EU Law: case PPU C-638/16 X, X v. Etat Belge,* Part I, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 16.02.2016; V. Moreno-Lax, *Asylum visas as an obligation under EU Law: case PPU C-638/16 X, X v. Etat Belge,* Part II, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 21.02.2017; M.H. Zoeteweij, Turhan, A. Romano, *X and X v. Belgium: the need for EU legislation on humanitarian visa,* sui generis, 2017, p. 68; S. Morgades-Gil, *Humanitarian Visas and EU Law: Do States Have Limits to Their Discretionary Power to Issue Humanitarian Visas?,* European Papers, Vol. 2, 2017, No 3, pp. 1005-1016.

[35] Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Francia, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Finlandia.

nazionali verso la possibile apertura di nuove forme di ingresso per i richiedenti asilo e la forte riluttanza a dover soggiacere a obblighi di ammissione degli stessi sul proprio territorio.

Nella sentenza, del resto, è la stessa Corte a rivelare il timore delle significative ripercussioni che un obbligo di rilascio di un visto umanitario avrebbe potuto determinare sulla tenuta e sul funzionamento del sistema Dublino. I giudici, infatti, riconoscono che "(…) *la conclusione contraria equivarrebbe… a consentire ai cittadini di paesi terzi di presentare, basandosi sul codice in parola, domande di visto finalizzate ad ottenere il beneficio di una protezione internazionale nello Stato membro di loro scelta, il che lederebbe l'impianto generale del sistema istituito dal regolamento n. 604/2013*"[36].

Nell'ambito di una decisione da molti considerata deludente, l'unica porta lasciata aperta dalla Corte si riferisce a una possibile evoluzione del diritto dell'Ue relativamente all'adozione di una normativa comune sul rilascio di visti umanitari. I giudici del Lussemburgo, infatti, hanno concluso che una domanda di visto umanitario introdotta in vista di applicare per l'asilo *"allo stato attuale del diritto dell'Unione europea"* non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Ue, bensì unicamente in quello del diritto nazionale. E', allora, sulla base di tale spiraglio lasciato aperto dalla Corte di Giustizia che il Parlamento europeo ha preso l'iniziativa per l'adozione di un regolamento volto ad istituire un visto umanitario europeo.

5. L'iniziativa del Parlamento europeo per un "visto umanitario europeo"

Facendo seguito ai numerosi richiami provenienti dai contesti europeo e internazionale per l'apertura di canali legali in favore dei richiedenti asilo, il Parlamento europeo ha cercato di promuovere l'adozione di specifiche norme comuni volte a regolare il rilascio di visti umanitari, così da colmare le esistenti lacune a livello di diritto dell'Unione. Un primo tentativo in questo senso si

[36] CGUE, *X e X c.* Belgio, *cit.*, §48.

dirittifondamentali.it

rinviene nel contesto della proposta avanzata nel 2014 dalla Commissione europea per una complessiva riforma del Codice dei visti[37].

La proposta della Commissione risultava improntata ad una logica di incoraggiamento della mobilità di soggetti recanti occasioni di crescita economica (business e turismo) e non, invece, alla messa a disposizione di canali legali per richiedenti asilo. Nel corso dell'iter legislativo di approvazione della proposta di regolamento, il Parlamento europeo aveva presentato una serie di emendamenti volti ad inserire nella disciplina del codice specifiche disposizioni relative ai visti umanitari e alla protezione internazionale[38].

Tale posizione, tuttavia, incontrava l'opposizione del Consiglio e rendeva di fatto impossibile raggiungere un accordo. Il Parlamento europeo insisteva nel proprio intento, sottolineando ancora nel 2016 come si rendesse *"necessario modificare il codice dei visti dell'Unione per includervi disposizioni più specifiche sui visti umanitari"*[39].

Il Consiglio persisteva nel proprio rifiuto di inserire nella normativa comune sui visti disposizioni con finalità di protezione internazionale, di modo che, in una tale situazione, la Commissione europea, prendendo atto del binario morto raggiunto nei negoziati, nel luglio 2018 decideva di ritirare la propria proposta di revisione del Codice dei visti[40].

Di fronte all'impossibilità di inserire disposizioni specifiche sul visto umanitario all'interno di una normativa già esistente, il Parlamento europeo ha adottato un diverso approccio volto alla creazione di una specifica, separata ed autonoma disciplina dedicata alle condizioni e alle procedure di rilascio di un visto umanitario da parte degli Stati membri. Segnatamente, con una propria risoluzione

---

[37] Commissione europea, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al Codice dei visti dell'Unione (Codice dei visti), rifusione, dell'1 aprile 2014, COM(2014) 164 def.

[38] Sugli emendamenti presentati dal Parlamento europeo, v. S. Peers, *External processing of applications for international protection in the EU*, EU Law Analysis, 24 April 2014.

[39] Parlamento europeo, Risoluzione sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione, *cit.*, par. 27.

[40] La proposta è stata ufficialmente ritirata il 3 luglio 2018. La Commissione europea, tuttavia, nel marzo dello stesso anno ha avanzato una diversa proposta, così rilanciando il processo di revisione del Codice dei visti. Sui recenti sviluppi in materia, si veda S. Peers, *The revised EU visa code: controlling EU borders from distance*, EU Law Analysis, 17 April 2019.

dirittifondamentali.it

dell'11 dicembre 2018, il Parlamento europeo si è rivolto alla Commissione europea invitandola a presentare una proposta relativa a un regolamento volto ad istituire "un visto umanitario europeo"[41]. La risoluzione, adottata con una larga maggioranza (429 voti a favore, 194 contro, 41 astenuti), si basa sull'art. 225 TFUE, norma che consente al Parlamento europeo di "stimolare" la Commissione alla presentazione di proposte legislative relativamente a "questioni per le quali [il Parlamento] reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati".

L'iniziativa pre-legislativa del Parlamento è sostenuta da varie motivazioni. La risoluzione, innanzitutto, dà conto del vuoto normativo a livello di diritto dell'Ue quanto ai visti umanitari, e sottolinea la conseguente esigenza di colmarlo. In proposito, viene richiamata esplicitamente la sentenza *X e X c. Belgio* e la "porta lasciata aperta" dalla Corte di Giustizia con il riferimento *"allo stato attuale del diritto dell'Unione europea"*[42].

Il Parlamento europeo, inoltre, evidenzia come diversi Stati membri già utilizzano procedure di ingresso protetto e organizzato basate sul rilascio di visti umanitari. In mancanza di una comune normativa dell'Unione, tuttavia, si pongono rilevanti problematiche in termini di armonizzazione normativa e disomogeneità a livello di prassi nazionali. Una tale frammentazione di prassi e norme, si sottolinea, oltre a porsi in contrasto con l'obiettivo di sviluppare una politica comune in materia di asilo sancito dall'art. 78(1) TFUE, reca con sé rilevanti rischi in riferimento a una uniforme applicazione delle norme sull'ingresso di cittadini di paesi terzi nel territorio dell'Ue.

Ancora, l'esigenza di legiferare è motivata con la necessità di far fronte agli elevati costi legati alla mancanza di vie di accesso legale alla protezione internazionale. Costi in termini umani (morti e dispersi lungo le rotte migratorie), ma anche economico-sociali e in termini di spesa e dispendio di risorse (lotta al traffico di migranti e al proliferare di reti criminali, budget crescente da dedicare a operazioni

[41] Parlamento europeo, Risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari, dell'11 dicembre 2018, (2018/2271(INL)).

[42] CGUE, *X e X c. Belgio, cit.*, §51.

di ricerca e salvataggio in mare, costo della sorveglianza delle frontiere, dei rimpatri e della cooperazione con i paesi terzi ai fini di controllo e contenimento dei flussi).

Sulla base di tali motivazioni, la risoluzione del Parlamento europeo reca in allegato una raccomandazione rivolta alla Commissione europea contenente i termini della proposta di regolamento per l'istituzione di un visto umanitario europeo. La proposta normativa intende istituire condizioni e procedure comuni per il rilascio di un visto umanitario, inteso quale strumento funzionale alla presentazione di una domanda d'asilo, specificando però che gli Stati membri dispongono di una facoltà in tal senso, non essendo soggetti ad alcun obbligo.

Quanto ai soggetti che possono richiedere un visto umanitario europeo, la raccomandazione del Parlamento detta una serie di condizioni positive e negative da rispettare. Quanto alle prime, rientrano nell'ambito di applicazione del proposto regolamento i cittadini di paesi terzi che necessitano di un visto per raggiungere il territorio degli Stati membri[43] e che affermino di essere fondatamente sottoposti a un rischio di persecuzione. In senso negativo, per poter richiedere il visto umanitario europeo, i soggetti interessati non devono essere già inseriti in una procedura di reinsediamento, la *ratio* essendo quella di evitare duplicazioni e sovrapposizioni tra diversi canali legali di accesso all'Ue. Analogamente, sono esclusi i membri della famiglia che possano raggiungere in altro modo il proprio familiare già presente in uno Stato membro basandosi su altri e diversi strumenti giuridici.

A livello procedurale, la raccomandazione del Parlamento europeo prevede la possibilità di presentare una domanda di visto umanitario presso le ambasciate o i consolati degli Stati membri. Il visto umanitario diventa "europeo", dunque richiesto secondo modelli, documenti e procedure comuni. In particolare, si

[43] Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (codificazione). Il regolamento è stato recentemente modificato al fine di un suo adeguamento in vista dei possibili esiti della Brexit. In argomento, v. S. Peers, *Travelling to the EU after Brexit: Schengen visa waivers for UK citizens*, 3 April 2019.

dirittifondamentali.it

prevede che la domanda di visto, presentabile anche a distanza per via elettronica, debba essere presa in carico da un'apposita autorità dotata di competenze specifiche in materia di protezione internazionale, quindi processata e decisa entro 15 giorni. La decisione si basa sulle informazioni fornite e ottenute dal richiedente, sia in via documentale sia in via orale, per il tramite di un'apposita intervista. Specifici controlli di sicurezza vengono svolti al fine di verificare che il soggetto in questione non rappresenti un potenziale pericolo. La decisione finale, motivata e resa per iscritto, è appellabile in caso di rifiuto della concessione del visto.

Se le descritte procedure danno esito positivo, colui che ottiene il visto umanitario europeo è autorizzato a fare ingresso nel territorio dello Stato membro che lo ha rilasciato al solo specifico fine di presentare una domanda di protezione internazionale. Per facilitare l'implementazione del sistema di visti europei, infine, la proposta di regolamento contenuta nella raccomandazione prevede un supporto finanziario dell'Ue a favore degli Stati membri che procedano a rilasciare visti per motivi umanitari.

Nella propria risoluzione il Parlamento europeo invitava la Commissione a formulare una proposta legislativa entro il 31 marzo 2019, termine che, tuttavia, non è stato rispettato. Non solo, ai sensi dell'art. 225 TFUE, se la Commissione non dà seguito all'invito ricevuto dal Parlamento europeo e non presenta una proposta legislativa, è tenuta a comunicarne le motivazioni. Nel momento in cui si scrive, l'inerzia della Commissione non è stata giustificata da alcuna risposta nei confronti del Parlamento europeo, la cui iniziativa per l'istituzione di un visto umanitario europeo rimane dunque, almeno per il momento, priva di seguito.

6. Il caso M.N. e altri c. Belgio davanti alla Corte di Strasburgo: quale esito?

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, al pari della Corte di Giustizia, è stata investita di un caso relativo agli obblighi degli Stati in materia di rilascio di visti umanitari: *M.N. e altri c. Belgio*, attualmente pendente in Grande Camera. La vicenda fattuale è pressoché identica a quella del caso *X. e X. c. Belgio* affrontato e

dirittifondamentali.it

deciso dai giudici del Lussemburgo nel 2017: i ricorrenti, i genitori e due figli minori, sono cittadini Siriani, membri di una famiglia originaria di Aleppo che, una volta raggiunta l'ambasciata belga a Beirut in Libano, aveva richiesto un visto per motivi umanitari *ex* art. 25(1)(a) del Codice dei visti nell'ottica di raggiungere il Belgio e lì applicare per l'asilo[44].

Tale richiesta originava un intricato rimbalzo di decisioni tra le autorità amministrative e giudiziarie in Belgio. In particolare, l'Ufficio degli stranieri (*Office des étrangers* - OE), competente per l'esame delle domande di visto, rigettava la richiesta della famiglia Siriana. Poche settimane dopo, il Consiglio del contenzioso sugli stranieri (*Conseil du Contentieux des étrangers* – CCE), giurisdizione belga competente in materia di asilo e immigrazione, con provvedimento d'urgenza sospendeva la decisione di rifiuto del visto umanitario considerando che il rigetto di tale domanda, alla luce della situazione presente in Siria all'epoca dei fatti, comportasse un serio rischio di violazione dell'art. 3 CEDU. Il CCE ordinava quindi all'OE di adottare una nuova decisione entro 48 ore. L'OE, tuttavia, emetteva nuove decisioni di rigetto del visto umanitario che, a loro volta, venivano sospese con provvedimento d'urgenza da parte del CCE che, con ulteriore proprio provvedimento, questa volta ordinava esplicitamente di rilasciare un visto in favore dei componenti della famiglia Siriana entro le 48 ore successive.

Il contrasto tra autorità continuava, posto che l'amministrazione belga persisteva nel rifiuto di rilasciare i visti, così mancando di dare esecuzione alle decisioni del CCE. Interveniva quindi il tribunale di prima istanza di Bruxelles che ordinava l'esecuzione delle decisioni e, dunque, l'emissione dei visti, entro 48 ore, sotto pena di penalità di mora (*astreinte*). Da ultimo si pronunciava la Corte di Appello di Bruxelles che, alla luce dei ricorsi nel frattempo presentati dai ricorrenti presso il CCE, chiudeva la questione ritenendo cessata la materia del contendere.

La famiglia Siriana adiva quindi la Corte di Strasburgo con un ricorso introdotto il 10 gennaio 2018. In aprile dello stesso anno il ricorso veniva comunicato al

[44] Sulle dinamiche migratorie dei cittadini Siriani e sui vuoti di protezione giuridica cui gli stessi risultano soggetti, si veda A.-G. Sipowo, *Les réfugiés syriens au Moyen-Orient entre vide juridique et instabilité chronique*, in *Etudes Internationales*, 2018, Vol. 42, n. 2., pp. 291-315.

Governo belga e, in novembre, la Camera affidataria del caso lo rimetteva alla Grande Camera, davanti alla quale si è celebrata un'udienza il 24 aprile 2019. Dalla rapidità di tali tempistiche procedurali già si evincono l'importanza e la delicatezza del caso, ulteriormente confermate dal fatto che 11 Stati hanno richiesto di intervenire in giudizio e recare le proprie osservazioni, al pari di diverse organizzazioni non governative e associazioni internazionali e del Belgio[45].

I ricorrenti invocano diverse violazioni della CEDU, segnatamente: art. 1 (obbligo di rispettare i diritti dell'uomo), art. 3 (proibizione della tortura), art. 6 (diritto a un equo processo) e art. 13 (diritto a un ricorso effettivo), adducendo che il rifiuto delle autorità belghe di eseguire la decisione del CCE nel senso di rilasciare un visto umanitario in loro favore ha configurato un diniego di giustizia, esponendoli a una prolungata situazione di rischio, senza possibilità di un rimedio effettivo per farvi fronte.

Alla luce del descritto contesto giuridico-fattuale, diverse e complesse sono le questioni che si sollevano e che la Corte di Strasburgo sarà chiamata ad affrontare e decidere, con conclusioni che potrebbero allinearsi ovvero differire da quelle già raggiunte dalla Corte di Giustizia con la propria sentenza del 2017 nel caso *X e X c. Belgio*. In effetti, se è pur vero, evidentemente, che vi sono chiare differenze di contesto giuridico tra i sistemi della CEDU e dell'Ue, tuttavia, la questione di fondo inerente agli episodi delle due famiglie Siriane rimane la stessa: gli Stati hanno un obbligo positivo di rilasciare un visto al fine di permettere ai soggetti interessati di raggiungere in sicurezza e legalità il loro territorio e domandare l'asilo, laddove il rifiuto di rilasciare il visto equivarrebbe a sottoporre i medesimi soggetti a un rischio di subire trattamenti inumani o degradanti?

[45] Gli Stati che hanno richiesto ed ottenuto l'autorizzazione a intervenire in causa sono Repubblica Ceca, Croazia, Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Lettonia, Norvegia, Paesi Bassi, Slovacchia, Regno Unito. Le organizzazioni non governative nazionali e internazionali intervenute in causa sono la Lega dei Diritti Umani, la Federazione internazionale delle leghe dei diritti umani, il Centro AIRE (*Centre for Advice on Individual Rights in Europe*), ECRE (*European Council on Refugees and Exiles*), la Commissione internazionale dei giuristi, il Consiglio olandese per i rifugiati, il Consiglio dell'ordine degli avvocati francofoni e germanofoni del Belgio.

6.1. Il nodo della giurisdizione: premessa sull'applicabilità extra-territoriale della CEDU

Prima di rispondere a tale fondamentale interrogativo, tuttavia, la Corte di Strasburgo dovrà sciogliere il preliminare e cruciale nodo della giurisdizione e del campo di applicazione della CEDU e degli obblighi di tutela dei diritti umani che da essa discendono. Come si è visto, la Corte di Giustizia in *X e X c. Belgio* si è pronunciata escludendo l'applicabilità della CDFUE in caso di una domanda di visto umanitario presentata presso un'ambasciata di uno Stato membro presente in un paese terzo e con l'intenzione di applicare successivamente per l'asilo.

In *M.N. e altri c. Belgio*, sebbene il contesto fattuale sia pressoché identico, il quadro giuridico rilevante è evidentemente diverso e la questione preliminare del campo di applicazione della CEDU si pone differentemente rispetto a quella della CDFUE, diversi essendo i criteri rilevanti di applicabilità dei due strumenti giuridici. Se, infatti, per la Carta dei diritti fondamentali rileva il criterio dell'attuazione del diritto dell'Unione (art. 51, par. 1, CDFUE), per la Convenzione, al fine di attivare la responsabilità degli Stati per violazioni dei diritti in essa protetti, viene in gioco la nozione di giurisdizione (art. 1, CEDU)[46].

Al riguardo, risulta dalla giurisprudenza costante della Corte di Strasburgo che la nozione di giurisdizione ai fini dell'art. 1 CEDU è da intendersi come essenzialmente territoriale, essendo intrinsecamente dipendente dai confini degli Stati contraenti[47]. Questi ultimi, infatti, prima di tutto sono tenuti a garantire il rispetto della Convenzione all'interno del loro territorio. La Corte, tuttavia, ha

[46] Nell'ampia letteratura sul tema della nozione di giurisdizione nel sistema della CEDU e della Corte europea dei diritti dell'uomo, tra i molti, si vedano G. Gaja, *Art. 1 Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo*, in S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 23 ss; P. De Sena, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo,* Torino, 2002; T. Meron, *Extraterritoriality of Human Rights Treaties*, in American Journal of International Law, Volume 89, Issue 1 January 1995 , pp. 78-82; H. King, *The extraterritorial human rights obligations of States,* in Human Rights Law Review, 2009, p. 689 ss; S. Miller, *Revisiting extraterritorial jurisdiction: a territorial justification for extraterritorial jurisdiction under the European Convention*, in European Journal of International Law, 2009, p. 1223 ss.

[47] Si vedano, tra le molte, C.edu, sentenza del 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito*, ric. n. 14038/88, §86; C.edu (Grande Camera), sentenza dell'8 aprile 2004, *Assanidze c. Georgia*, ric. n. 71503/01, §139; C.edu, sentenza del 8 luglio 2004, *Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia*, ric. n. 48787/99, §312.

riconosciuto che, eccezionalmente, determinate condotte dello Stato poste in essere al di fuori dei confini nazionali, ovvero anche gli effetti dalle stesse prodotte, possono integrare esercizio di giurisdizione ai sensi e ai fini dell'art. 1 CEDU, come tali essendo idonee ad azionare la responsabilità dello Stato stesso per violazioni della Convenzione, ancorché commesse fuori dal proprio territorio[48].

La portata extraterritoriale della CEDU, ad ogni modo, costituisce l'eccezione rispetto alla generale regola della nozione principalmente territoriale di giurisdizione, e, come tale, è riconosciuta come sussistente dalla Corte solo in presenza di "circostanze eccezionali" da verificarsi e giustificarsi caso per caso. Seguendo tale approccio, però, la giurisprudenza di Strasburgo in materia di applicazione extraterritoriale della Convenzione non ha sempre seguito linee coerenti e sistematiche, pervenendo a esiti discutibili e talvolta anche contraddittori[49].

In particolare, in tale non sempre univoco contesto giurisprudenziale, la Corte e – prima della riforma introdotta dal Protocollo n. 11 alla CEDU – anche la Commissione europea dei diritti dell'uomo, hanno sviluppato principalmente due modelli di giurisdizione extraterritoriale, tali da consentire, all'esito di una verifica caso per caso, di derogare alla generale regola dell'applicazione territoriale della CEDU: il controllo effettivo da parte dello Stato su una certa area o territorio e l'esercizio di potere o autorità da parte degli agenti dello Stato su una determinata persona.

Il primo criterio del controllo effettivo di un'area (*"effective control of an area"*), valevole come eccezione al principio di territorialità, è stato sviluppato in particolare a partire dalla casistica relativa all'occupazione del territorio di Cipro

[48] C.edu (Grande Camera), sentenza del 19 ottobre 2012, *Catan e altri c. Moldavia e Russia*, ric. nn. 43370/04, 8252/05 e 18454/06, §104; C.edu (Grande Camera), decisione sull'ammissibilità del 12 dicembre 2001, *Bankovic e altri c. Belgio e altri*, ric. n. 52207/99, §67; C.edu (Grande Camera), sentenza del 7 luglio 2011, *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, ric. n. 55721/07, §131.

[49] Una critica nei confronti dell'approccio della Corte alla questione della giurisdizione extraterritoriale e alla mancanza di linee giurisprudenziali organiche, sistematiche e coerenti è condotta dal giudice maltese Giovanni Bonello nella propria opinione separata allegata alla sentenza *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, dove si afferma che *"la giurisprudenza relativa all'articolo 1 racchiude in sé tutto e il contrario di tutto"* v. C.edu (Grande Camera), *Al-Skeini, cit.*, opinione concordante del giudice Bonello, §7.

del Nord da parte della Turchia negli anni '70, e con riferimento a una serie di violazioni della Convenzione poste in essere dai militari turchi nei confronti dei cittadini greco-ciprioti residenti in detta area territoriale[50]. Il criterio è integrato qualora uno Stato, in conseguenza di un'azione condotta legalmente o illegalmente, vada a esercitare un controllo effettivo su un'area territoriale al di fuori dei propri confini nazionali. In una tale circostanza, lo Stato in questione ha l'obbligo di assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà protette dalla CEDU nell'area sottoposta al proprio controllo, sia che questo sia dallo stesso esercitato direttamente, per esempio tramite le proprie forze armate, sia che sia esercitato indirettamente, per il tramite dell'amministrazione locale[51].

La Corte ha precisato che l'effettività del controllo è una questione fattuale, da verificarsi in concreto e sulla base delle particolari circostanze del caso di specie. Indicatori da considerare in questo senso sono rappresentati dall'entità della presenza militare dello Stato direttamente nell'area in questione[52], ovvero dal supporto logistico, politico ed economico fornito all'amministrazione locale subordinata allo Stato occupante, nonché, in generale, dal livello e dalla continuità temporale dell'influenza e del governo esercitati sulla regione o sull'area territoriale interessata[53].

[50] Per un'analisi approfondita della giurisprudenza relativa alle vicende scaturite dall'occupazione turca di Cipro, v. P. De Sena, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo, cit.,* pp. 67-90; J.P. Cot, *La responsabilité de la Turquie et le respect de la Convention européenne dans la partie Nord de Chypre*, in Revue Trimestrelle des Droits de l'Homme, 1998, p. 102 ss; B. Grandi, *Profili internazionali della questione di Cipro*, Milano, 1983, Giuffré.

[51] C.edu, sentenza del 23 marzo 1995, *Loizidou c. Turchia* (obiezioni preliminari), ric. n. 15318/89, §62; C.edu (Grande Camera), sentenza del 10 maggio 2001, *Cipro c. Turchia*, ric. n. 25781/94, §76; C.edu (Grande Camera), *Bankovic, cit.*, §76; C.edu, *Ilaşcu cit.,* §§314-316. Sul primo caso v. G. Cohen-Jonathan, *L'affaire Loizidou devant la Cour européenne des droits de l'homme: quelques observations*, in *Revue génerale de droit international public*, 1998, p. 123 ss.

[52] C.edu, *Loizidou*, *cit.*, §§16 e 56; C.edu, *Ilaşcu cit.*, §387. Per un'analisi della questione della giurisdizione e dell'applicabilità della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nel contesto dello svolgimento di operazioni militari, si veda S. Wallace, *The Application of the European Convention on Human Rights to Military Operations*, Cambridge, 2019, Cambridge University Press; N. Quénivet, *The obligation to investigate after a potential breach of article 2 ECHR in an extra-territorial context: Mission impossible for the armed forces?*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2019, Vol. 37, Issue 2, pp 119-138.

[53] C.edu, *Ilaşcu cit.*, §388-394; C.edu, *Al-Skeini cit*., §139.

L'approccio fattuale e concreto della giurisprudenza di Strasburgo si traduce anche nella sostanziale irrilevanza del titolo internazionalistico in base al quale il controllo sull'area territoriale è esercitato dallo Stato occupante. In questo senso, per la Commissione e per la Corte il controllo territoriale rileva sia qualora sia svolto lecitamente – e, dunque, in modo formalmente conforme al diritto internazionale – sia illecitamente, in entrambi i casi essendo potenzialmente idoneo a determinare l'estensione della giurisdizione dello Stato ai sensi e ai fini dell'art. 1 CEDU[54].

Ciò che rileva, infatti, è che il controllo su una data area territoriale sia esercitato in modo effettivo, sembrando a tal fine necessaria una presenza fisica e continuativa di truppe e/o personale e mezzi militari sul territorio in questione. Secondo una tale impostazione, ad esempio, in *Bankovic e altri c. Belgio e altri*, la Corte, all'unanimità e in formazione di Grande Camera, dichiarò non ammissibile il ricorso di sei cittadini iugoslavi, parenti di vittime dei bombardamenti effettuati da aerei della NATO a Belgrado nel 1999, ritenendo non sussistente la giurisdizione dei 17 Stati coinvolti. Il fatto che questi ultimi avessero il controllo sullo spazio aereo sovrastante il territorio jugoslavo, con conseguente possibilità di programmare ed eseguire attacchi aerei a obiettivi mirati, non venne ritenuto sufficiente a integrare una situazione di controllo effettivo e generale sull'area in questione, dovendosi viceversa considerare necessaria una forma di occupazione fisica, diretta e "sul campo", da esplicarsi mediante la presenza concreta di truppe e personale militare[55].

---

[54] Si vedano in particolare le decisioni sui primi tre ricorsi interstatali presentati da Cipro contro la Turchia, in cui la qualificazione secondo il diritto internazionale dell'occupazione turca non ebbe alcun rilievo per la soluzione del nodo della giurisdizione. Segnatamente, Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione sull'ammissibilità del 26 maggio 1975, *Cipro c. Turchia*, ric. nn. 6780/74 e 6950/75 e Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione sull'ammissibilità del 10 luglio 1978, *Cipro c. Turchia*, ric. n. 8007/77.

[55] Per un'analisi e un commento della sentenza *Bankovic*, si vedano, tra gli altri, P. De Sena, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, *cit.*, pp. 91-99; P. Pustorino, *Responsabilità degli Stati parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per il bombardamento NATO alla Radio-Televisione serba: il caso Banković*, in *La Comunità internazionale*, 2002, pp. 697 ss; A. Saccucci, *Nato's Bombing in Yugoslavia under International Scrutiny: Issues of Jurisdiction and Procedure Before the International Court of Justice*, The Italian Yearbook of International Law, 2000, p. 180 ss.

La seconda fondamentale eccezione al principio di territorialità del campo di applicazione della CEDU è legata all'esercizio di un'autorità e un potere di controllo sulla singola persona da parte di agenti dello Stato (*"State agent authority and control"*). Tale criterio realizza quindi un modello di giurisdizione di tipo personale, collegato alla condotta posta in essere, in territorio straniero, da agenti dello Stato in posizione di autorità e controllo su degli individui.

In applicazione di tale criterio, ad esempio, in taluni casi relativi all'occupazione dell'area settentrionale di Cipro da parte della Turchia, la Corte riconobbe la sussistenza della giurisdizione dello Stato turco in riferimento ad alcuni atti compiuti dai propri militari contro cittadini ciprioti in aree non sottoposte al controllo diretto della Turchia, così facendo ricorso a una nozione personale del concetto di giurisdizione[56].

Ancora, sempre con riferimento alle vicende della Turchia e di Cipro, la Commissione europea dei diritti dell'uomo ha affermato che, quando gli agenti di uno Stato operano all'estero, non solo essi stessi rientrano nella giurisdizione dello Stato di appartenenza, ma vi "attraggono" anche persone o beni sui quali essi esercitino autorità e controllo[57]. Tale principio, peraltro, ha trovato applicazione anche con riferimento a territori al di fuori degli Stati membri del Consiglio d'Europa, come ad esempio nel caso *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, in riferimento ad atti compiuti da autorità britanniche in Iraq[58], o in *Pad c. Turchia*, con riguardo a condotte delle forze armate turche poste in essere in Iran[59].

La Corte di Strasburgo ha altresì riconosciuto l'applicabilità extraterritoriale della CEDU con specifico riguardo al contesto migratorio e dei controlli di frontiera, anche ove condotti fuori dal territorio nazionale e financo in acque internazionali.

---

[56] C.edu, decisione sull'ammissibilità del 28 settembre 2006, *Isaak e altri c. Turchia*, ric. n. 44587/98; C.edu, sentenza del 24 giugno 2008, *Solomou e altri c. Turchia*, ric. n. 36832/97; C.edu, decisione sull'ammissibilità del 3 giugno 2008, *Andreou c. Turchia*, ric. n. 45653/99.

[57] Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione sull'ammissibilità del 26 maggio 1975, *Cipro c. Turchia,* ricorsi nn. 6780/74 e 6950/75, §8.

[58] Per un'analisi approfondita e un commento della sentenza *Al-Skeini*, si veda, C. Meloni, *Una importante pronuncia della Corte di Strasburgo in materia di tutela dei diritti umani nell'ambito di missioni militari all'estero. Riflessioni attorno alla sentenza della Corte EDU nel caso Al-Skeini c. Regno Unito del 7 luglio 2011*, in Diritto Penale Contemporaneo, 2 novembre 2011.

[59] C.edu, , sentenza del 28 giugno 2007, *Pad c. Turchia*, ricorso n. 60167/00, §53.

Così, in particolare, nel *leading case Hirsi Jamaa e altri c. Italia*[60], relativo a migranti intercettati in mare da parte delle autorità italiane e quindi respinti in Libia, la giurisdizione dello Stato italiano è stata riconosciuta come sussistente sebbene i fatti di causa si fossero svolti in acque internazionali. In tale occasione, infatti, la Corte, in formazione di Grande Camera e pronunciandosi all'unanimità, osservò che gli eventi si verificarono a bordo di navi battenti bandiera italiana, appartenenti alla Guardia Costiera italiana, a bordo delle quali vi era personale militare italiano, con la conseguenza che i ricorrenti si trovavano pienamente sotto la giurisdizione dell'Italia in quanto sottoposti a un controllo, *de jure* e *de facto*, dello Stato italiano[61].
Ancora, l'applicabilità extraterritoriale della CEDU in relazione alla nozione di giurisdizione è stata vagliata dalla Corte nel caso *N.D. e N.T. c. Spagna*, in materia di controlli di frontiera e pratiche di respingimento di migranti[62]. Il caso riguardava un episodio di espulsione collettiva di migranti intercettati nel tentativo di attraversare illegalmente il confine spagnolo-marocchino presso Melilla, enclave spagnola situata in Nord Africa. Come spiegato dal governo spagnolo nella propria difesa, la frontiera ivi presente consiste in due recinzioni più esterne e in una finale più interna, per un totale di tre barriere. La Spagna argomentava che, poiché i ricorrenti non riuscirono a scavalcare tutte e tre le strutture protettive – venendo intercettati nell'atto dell'attraversamento della seconda di queste – essi, di fatto,

[60] C.edu (Grande Camera), sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c.* Italia, ricorso n. 27765/09.

[61] *Ibidem,* §§76-82. Per un'analisi e un commento della sentenza *Hirsi Jamaa* si vedano, tra gli altri, L. Masera, *La Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato i respingimenti collettivi verso la Libia operati nel maggio 2009 contrari agli artt. 3, 4 Prot. 4 e 13 CEDU*, in Diritto Penale Contemporaneo, 24 febbraio 2012; M. Castellaneta, *Respingimenti di massa verso la Libia: condanna all'Italia da Strasburgo*, in Marinacastellaneta.it, 23 febbraio 2012; P. De Stefani, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia: illegali i respingimenti verso la Libia del 2009*, in Centro di ateneo per i diritti umani, Università degli Studi di Padova, 26 febbraio 2012. Più in generale, sul tema dei controlli migratori e di frontiera condotti in via extraterritoriale, si vedano M. Den Heijer, *Europe beyond its borders: refugee and human rights protection in extraterritorial immigration control*, in B. Ryan, V. Mitsilegas (eds.), *Extraterritorial immigration control. Legal challenges,* Leiden, 2010, p. 168 ss; F. Salerno, *L'obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo,* in C. Favilli (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto d'asilo*, Padova, 2011, p. 3 ss; L. Salamone, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare, nel diritto interno, europeo ed internazionale,* Torino, 2011.

[62] C.edu, sentenza del 3 ottobre 2017, *N.D. e N.T. c. Spagna*, ricorsi nn. 8675/15 e 8697/15. In seguito alla sentenza della Corte, la Spagna ha richiesto e ottenuto un rinvio in Grande Camera, davanti alla quale, nel momento in cui si scrive, il caso risulta pendente. Un'udienza in Grande Camera si è svolta il 26 settembre 2018.

non avevano fisicamente raggiunto il territorio spagnolo di modo che, essendosi i fatti verificatisi fuori dai confini nazionali, non sussisteva giurisdizione e quindi responsabilità dello Stato spagnolo.

Richiamando *Hirsi Jamaa*, e seguendo il medesimo approccio, in *N.D. e N.T.* la Corte ha considerato irrilevante e non necessario stabilire se i fatti si fossero effettivamente verificati all'interno o all'esterno del confine spagnolo, posto che, dal momento che i migranti furono intercettati, arrestati e espulsi da agenti della *Guardia Civil* spagnola, essi si trovavano sotto il controllo dello Stato spagnolo, il quale stava dunque esercitando la propria giurisdizione ai sensi e ai fini dell'art. 1 CEDU[63].

Alla luce di tali orientamenti giurisprudenziali – che, lo si ribadisce, ammettono la portata extraterritoriale del campo di applicazione della CEDU solo in presenza di circostanze eccezionali –, si tratta ora di valutare se, nel caso *M.N. e altri c. Belgio*, la Grande Camera della Corte di Strasburgo sarà disposta a dichiarare sussistente la giurisdizione ai sensi e ai fini dell'art. 1 CEDU, così da determinare la potenziale responsabilità del Belgio per la violazione dei diritti umani dei ricorrenti Siriani.

6.2. La giurisdizione nel caso di specie

La giurisprudenza di Strasburgo sull'art. 1 CEDU e sulla nozione di giurisdizione comprende anche casistica relativa alle ambasciate e ai consolati. In particolare, già a partire dagli anni '60 e '70, la Commissione europea dei diritti dell'uomo, sulla base del criterio del "*State agent authority and control*", affermò che l'esercizio di determinate funzioni da parte di rappresentanti diplomatici e consolari dello Stato, presenti all'estero in conformità con le norme di diritto internazionale, può condurre a ritenere sussistente la giurisdizione dello Stato medesimo – e, quindi, la

[63] *Ibidem*, §§49-55. Per un'analisi e un commento della sentenza *N.D. e N.T. c. Spagna*, si vedano G. Cellamare, *Note in margine alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'affare N.D. e N.T. c. Spagna*, in Studi sull'integrazione europea, n. 1/2018, p. 153 ss; L. Salvadego, *I respingimenti sommari di migranti alle frontiere terrestri dell'enclave di Melilla*, in Diritti Umani e Diritto Internazionale, vol. 12, 2018, n. 1, pp. 199-206; A. Pijnenburg, *Is N.D. and N.T. v. Spain the new Hirsi?*, in EJIL: Talk, 17 October 2017; D. Schmalz, *The identification of individuals: some thoughts on the ECHR judgment in the case N.D. and N.T.*, in voelkerrechtsblog.org, 16 October 2017.

sua responsabilità per violazione della Convenzione – fintantoché detti agenti esercitano autorità e controllo su altri individui[64]. Secondo tale impostazione, la giurisdizione dello Stato è stata ritenuta sussistente in riferimento tanto a condotte commissive quanto omissive da parte di agenti diplomatico-consolari.

In *M. c. Danimarca*[65], ad esempio, il ricorrente, cittadino tedesco dell'allora Repubblica Democratica Tedesca, vistosi negare il permesso di lasciare lo Stato, si rifugiava nell'ambasciata danese a Berlino Est nell'ottica di raggiungere il territorio della Repubblica Federale di Germania. In seguito a varie vicende, le autorità di polizia della Germania dell'Est, dietro il consenso dell'ambasciatore danese, entravano nell'ambasciata e arrestavano il ricorrente insieme a altre persone, per poi porle in detenzione. Nel caso di specie, la Commissione europea dei diritti dell'uomo riconobbe come sussistente la giurisdizione in capo alla Danimarca ai fini e ai sensi dell'art. 1 CEDU, reiterando che ogniqualvolta gli agenti di uno Stato, compreso il personale diplomatico e consolare, esercitano autorità e controllo su degli individui, la giurisdizione e la responsabilità dello Stato vengono in rilievo per le azioni o omissioni degli agenti che determinino conseguenze per gli individui in questione.

Le medesime conclusioni sono state raggiunte anche con riferimento a condotte omissive di agenti diplomatici. In *X c. Regno Unito*[66], il ricorrente, cittadino britannico, lamentava la mancata assistenza da parte del consolato britannico ad Amman in Giordania per salvaguardare la salute della figlia ivi presente. La Commissione europea dei diritti dell'uomo, pur non riscontrando violazioni della Convenzione da parte del Regno Unito nel caso di specie, riconobbe la giurisdizione dello Stato ex art. 1 CEDU in riferimento alle condotte omissive delle autorità consolari britanniche, ancorché poste in essere al di fuori del territorio

[64] Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione sull'ammissibilità del 25 settembre 1965, *X. c. Germania*, ric. n. 1611/62, p. 158; Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione sull'ammissibilità del 15 dicembre 1977, *X. c. Regno Unito*, ric. n. 7547/76, p. 73; Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione sull'ammissibilità del 14 ottobre 1992, *M. c. Danimarca*, ric. n. 17392/90, p. 193. v. inoltre, C.edu, *Bankovic, cit*., §73; C.edu, *Al-Skeini, cit*., §134.

[65] Commissione europea dei diritti dell'uomo, *M c. Danimarca*, *cit.*

[66] Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione sull'ammissibilità del 15 dicembre 1977, *X c. Regno Unito*, ric. n. 7547/76.

nazionale. Nel far questo, la Commissione, richiamando l'orientamento già espresso con riguardo ai ricorsi relativi a Cipro e Turchia, affermò che gli organi di uno Stato, compresi gli agenti diplomatici e consolari, sono destinati ad "attrarre" nella giurisdizione dello Stato medesimo le persone nei confronti delle quali essi esercitino la loro autorità, anche se al di fuori del territorio nazionale.

Alla luce di tali considerazioni, e ribadendo che l'extraterritorialità della giurisdizione è riconosciuta dalla giurisprudenza di Strasburgo "solo in circostanze eccezionali"[67] che devono essere specificamente giustificate caso per caso, sorgono una serie di interrogativi chiave con riferimento al caso *M.N. e altri c. Belgio* pendente davanti alla Grande Camera. In particolare, nel caso di specie, può affermarsi che i ricorrenti Siriani, presso l'ambasciata, fossero effettivamente sotto l'autorità e il controllo dello Stato belga? La decisione di concedere o meno un visto rappresenta esercizio dell'autorità dello Stato nei confronti del soggetto che ne fa richiesta? Una serie di considerazioni sembrerebbe far propendere per una risposta negativa.

Innanzitutto, come osservato dalla difesa del Governo belga nell'udienza in Grande Camera, i ricorrenti Siriani si erano recati volontariamente presso l'ambasciata belga a Beirut, vi avevano fatto accesso per richiedere il visto, quindi, altrettanto volontariamente, avevano fatto ritorno in Siria dove, successivamente, avevano ricevuto notizia del diniego del visto per via elettronica. Inoltre, a differenza di quanto avvenuto nel caso *M. c. Danimarca* sopra ricordato,

i ricorrenti non sono mai stati trattenuti nell'ambasciata belga, né il personale ivi presente era entrato in contatto con le autorità libanesi (paese di transito) o siriane (paese d'origine) segnalando la loro presenza al fine che fossero presi provvedimenti restrittivi della loro libertà personale e di movimento. I ricorrenti, in definitiva, in ogni momento della vicenda, risultavano pienamente liberi e in grado spostarsi, in entrata e in uscita, attraverso il Libano, di modo che, nessuna autorità o controllo sono mai stati esercitati su di essi da parte delle autorità del Belgio.

[67] C.edu (Grande Camera), *Hirsi Jamaa, cit.*, §72.

A tale proposito, in effetti, si deve osservare che la Corte di Strasburgo ha più volte ritenuto necessario l'esercizio di una forma di "*physical power*" sull'individuo in questione[68], non essendo di per sé sufficiente, al fine di far sussistere la giurisdizione extraterritoriale, il mero controllo esercitato dallo Stato su elementi quali edifici (come, per l'appunto, le ambasciate), aeromobili, veicoli o imbarcazioni in cui le persone interessate si trovavano al momento dei fatti rilevanti[69].

Tale approccio basato sul controllo fisico dell'individuo è stato confermato in diversi casi di detenzione o, comunque, privazione della libertà personale in conseguenza dell'esercizio di attività coercitive da parte di agenti statali presenti e operanti in territorio straniero. In *Öcalan c. Turchia*, ad esempio, la giurisdizione dello Stato turco venne riconosciuta in riferimento all'arresto condotto da agenti dei Servizi segreti turchi presso l'aeroporto internazionale di Nairobi e al successivo trasferimento forzato del soggetto su un aereo per il suo rientro in Turchia[70]. Analogamente, in *Sanchez Ramirez c. Francia,* il ricorrente, arrestato in Sudan, venne consegnato dalle autorità locali a quelle francesi, quindi tenuto in custodia da queste ultime e privato della libertà personale a bordo di un aereo militare francese[71]. Ancora, in *Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito*, la detenzione di due cittadini iracheni presso una prigione militare in Iraq venne fatta rientrare nella giurisdizione del Regno Unito in quanto la custodia e la sorveglianza presso l'edificio penitenziario erano gestite da personale britannico[72].

Il criterio del controllo fisico o *de facto* sull'individuo è stato seguito dalla Corte anche nel caso di eventi verificatisi in acque internazionali, come nel già citato caso *Hirsi Jamaa* o in *Medvedyev e altri c. Francia*, in riferimento all'autorità e al controllo

[68] C.edu, *Al-Skeini, cit*., §136.

[69] Sul tema dell'ampliamento della giurisdizione degli Stati nel caso dell'esercizio di attività coercitive in territorio straniero, v. P. De Sena, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo, cit*., pp. 48-53.

[70] C.edu (Grande Camera), sentenza del 12 maggio 2005, *Öcalan c. Turchia*, ric. n. 46221/99, §91.

[71] Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione sull'ammissibilità del 24 giugno 1996, *Sanchez Ramirez c. Francia,* ric. n. 28780/95. In senso analogo, v. anche Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione sull'ammissibilità del 7 ottobre 1980, *Freda c. Italia*, ric. n. 8916/80.

[72] C.edu, decisione sull'ammissibilità del 30 giugno 2009, *Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito,* ric. n. 61498/08, §§86-89.

esercitati dagli agenti della marina francese sull'equipaggio di una nave battente bandiera della Cambogia, intercettata in mare a largo delle isole di Capo Verde nel contesto di un'operazione di contrasto al traffico internazionale di droga[73]. Per i giudici della Grande Camera, infatti, i soggetti in questione, intercettati, trasferiti sulla nave francese e tenuti in custodia per tutta la durata del viaggio verso la Francia sotto la sorveglianza del personale militare francese, si trovavano pienamente sottoposti ad una forma di controllo effettivo, esclusivo e continuativo, in modo da integrare la giurisdizione dello Stato francese ai fini dell'art. 1 CEDU.

Un tale requisito di "apprensione" fisica dell'individuo, di sua concreta costrizione e sottoposizione a custodia e sorveglianza è, dunque, del tutto assente in *M.N. e altri c. Belgio*. In mancanza di un controllo *de facto* sui ricorrenti Siriani, si tratta allora di capire se gli agenti dell'ambasciata belga abbiano esercitato sugli stessi, quanto meno, un controllo *de jure.* Al riguardo, secondo il governo del Belgio, posto che non esiste un diritto all'ottenimento del visto né all'ingresso sul territorio nazionale, la mera decisione sul rilascio o sul diniego di un visto, notificata al soggetto interessato che ne abbia fatto domanda, non costituisce esercizio di autorità e non è pertanto idonea a creare giurisdizione.

Simili argomentazioni, inoltre, sono state sviluppate da parte degli Stati intervenuti in causa, a nome dei quali, all'udienza in Grande Camera, si sono espressi i rappresentanti di Francia e Regno Unito. Secondo l'avvocato britannico Geoffrey Cox, in particolare, la semplice domanda di ottenere un visto (e il suo rigetto da parte delle autorità) non può essere sufficiente per instaurare la sussistenza della giurisdizione: una diversa conclusione determinerebbe un legame giurisdizionale del tutto artificiale, portando a incongruenze insostenibili, dovendo immaginarsi l'irragionevole propagazione della giurisdizione dello Stato ovunque nel mondo ove vi siano ambasciate presso le quali vengano avanzate domande di visto, magari anche a distanza per via elettronica.

Un simile scenario determinerebbe un'illogica estensione della portata della CEDU che, sottolineano gli Stati, è e deve rimanere uno strumento regionale, i cui confini

[73] C.edu (Grande Camera), sentenza del 29 marzo 2010, *Medvedyev e altri c. Francia*, ric. n. 3394/03, §67.

di applicabilità sono stati da essi chiaramente concordati in via pattizia. Tale argomentazione viene sostenuta dagli Stati soprattutto mediante il richiamo all'approccio fortemente restrittivo adottato dalla Grande Camera nella sentenza *Bankovic*, in cui i giudici riconobbero, da un lato, il carattere proprio della CEDU consistente nel suo essere strumento costituzionale di un ordine pubblico *europeo* (*"constitutional instrument of Europen public order")* e, dall'altro, il ruolo della Corte di garantire, ai sensi dell'art. 19 CEDU, il rispetto dei (soli) obblighi assunti dagli Stati contraenti (*"the observance of the engagements undertaken by the High Contracting Parties"*)[74].

Ancora, secondo le parole della stessa Corte nella sentenza *Bankovic,* il sistema CEDU ha una "vocazione essenzialmente regionale"[75], la Convenzione essendo un trattato multilaterale operante nel contesto regionale europeo e, segnatamente, nello spazio giuridico degli Stati contraenti. Tale strumento giuridico, prosegue la Corte, non è stato concepito per essere applicato ovunque nel mondo, ma in riferimento alle condotte poste in essere dagli Stati firmatari entro determinati confini[76]. Se così non fosse, l'esplicito riferimento dell'art. 1 CEDU al contenimento dell'obbligo di rispettare i diritti umani entro la giurisdizione degli Stati (*"within their jurisdiction"*) apparirebbe superfluo e privo di significato[77].

La conclusione della Corte nella sentenza *Bankovic*, seppur adottata nel 2001 e alla luce del particolare momento storico (due mesi dopo gli attentati alle Torri Gemelle di New York dell'11 settembre 2001 e in un contesto di conseguente mobilitazione militare e di *intelligence* a livello internazionale), rappresenta ancora un "cavallo di battaglia" nelle argomentazioni degli Stati, fortemente decisi a contrastare possibili estensioni del campo di applicazione della CEDU oltre i suoi "confini naturali",

[74] C.edu, *Bankovic, cit.*, §80. Analogamente, v. anche C.edu, *Loizidou c. Turchia*, *cit.* §93. La sentenza *Bankovic* è stata fortemente criticata in dottrina per l'approccio restrittivo adottato dalla Corte. Al riguardo si vedano, tra gli altri, R. Lawson, *"Life after Bankovic: on the extraterritorial application of the European Convention on Human Rights"*, in F. Coomans, M. Kamminga (a cura di), *Extraterritorial application of human rights treaties,* 2004, p. 83; E. Roxstrom, M. Gibney, T. Einarsen, *The NATO bombing case* [Bankovic et al v. Belgium et al.] *and the limits of Western human rights protection,* Boston University International Law Journal, 2005, pp. 55-136.

[75] *Ibidem.*

[76] *Ibidem.*

[77] *Ibidem*, §75.

coincidenti con il territorio dei membri del Consiglio d'Europa. Secondo tale impostazione, in definitiva, estendere la protezione della Convenzione in proporzione al livello di controllo esercitato in una data situazione extraterritoriale equivarrebbe a sostenere che chiunque venga in qualche modo danneggiato da un atto imputabile a uno Stato membro sia da ritenersi come rientrante sotto la giurisdizione dello Stato ex art. 1 CEDU, ovunque tale atto sia stato compiuto nel mondo o ovunque le sue conseguenze si fossero prodotte.

6.3. La carta della sussidiarietà e la violazione dell'articolo 6 CEDU in riferimento allo svolgimento delle procedure in Belgio

Un particolare approccio, intrapreso dall'Avvocato Frédéric Krenc, rappresentante del Consiglio dell'ordine degli avvocati francofoni e germanofoni del Belgio (terzo intervenuto in causa), propone alla Corte di spostare il focus della questione, tralasciando, per così dire, quanto avvenuto in Libano (stanti le oggettive difficoltà di trovare un legame giurisdizionale in riferimento all'ambasciata belga), concentrandosi invece sullo svolgimento delle procedure in Belgio e sulla condotta tenuta dalle autorità amministrative e giudiziarie. Semplificando dette argomentazioni, il nodo della giurisdizione sarebbe tralasciabile o, quanto meno, superabile agevolmente, in quanto la situazione dei ricorrenti Siriani è stata affrontata e decisa dai giudici in Belgio, che hanno accettato ed esercitato la propria competenza giurisdizionale, emettendo provvedimenti vincolanti e esecutivi.

Più specificamente, nel caso di specie, i giudici nazionali avevano correttamente agito riconoscendo la necessità di rilasciare un visto in favore della famiglia Siriana. Il dovere di garantire il rispetto dei diritti umani – e la possibilità di porre un rimedio in caso di loro violazione – ricade, infatti, prima di tutto sugli Stati: in ossequio a tale principio, effettivamente, le autorità giudiziarie del Belgio, alla luce della crisi umanitaria in Siria nel 2016, avevano ordinato il rilascio del visto ai richiedenti Siriani, "correggendo" il provvedimento di diniego emesso in prima battuta. La decisione dei giudici, tuttavia, è stata ignorata apertamente dall'amministrazione, rimanendo ineseguita, il che – si sottolinea – è grave, in

quanto determina un intollerabile attacco allo stato di diritto e all'indipendenza della magistratura, in una pericolosa deriva in cui i provvedimenti giudiziari sono stati posti in discussione da ingerenze dello Stato e da pressioni politiche.

Per concludere, lo Stato deve assicurare il rispetto delle decisioni dei propri giudici e non ostacolarne l'esecuzione. Da qui, l'evidente diniego di giustizia che determina una chiara violazione dell'art. 6 CEDU, inteso come diritto all'esecuzione di provvedimenti a sé favorevoli. E' allora proprio in una tale situazione, si argomenta, che, in ossequio al principio di sussidiarietà, si richiede l'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo per rimediare a una situazione interna in cui lo Stato ha fallito nell'assicurare il rispetto dei diritti sanciti dalla Convenzione.

L'argomentazione, sebbene coraggiosa e interessante, in quanto cerca in un certo senso di scavalcare lo scoglio della giurisdizione, minimizzandone la rilevanza e spostando l'attenzione sui fatti avvenuti in Belgio, rischia di apparire tendenzialmente debole. Infatti, come testimoniato dalle domande poste dai giudici alle parti durante l'udienza in Grande Camera, il nodo della giurisdizione rimane decisivo. In particolare, appare significativa in questo senso la domanda del giudice Sicilianos relativa alla distinzione concettuale tra le nozioni di legame giurisdizionale ("*lien juridictionnel*" / "*jurisdictional link*") e di giurisdizione in quanto tale. Come precisa il Giudice greco, in effetti, la sussistenza, in una data vicenda, di un legame giurisdizionale con lo Stato non determina automaticamente il sorgere della giurisdizione dello Stato stesso. In altri termini, anche laddove la vicenda della famiglia Siriana venga correttamente "agganciata" allo Stato belga, ciò non implica, di per sé, l'applicabilità della Convenzione e l'eventuale responsabilità dello Stato.

Nel caso di specie, del resto, si pone inevitabilmente la questione di individuare un collegamento alla giurisdizione del Belgio: i ricorrenti non hanno nazionalità belga, non hanno rapporti famigliari con soggetti già presenti in Belgio da potersi ricondurre all'art. 8 CEDU, e non sono stati sottoposti ad alcun controllo, *de jure* o *de facto*, presso l'ambasciata in Libano, dalla quale sono volontariamente entrati e

usciti. L'unico possibile "legame giurisdizionale" individuabile, pertanto, sembra essere quello delle procedure svoltesi in Belgio. Ma anche allora, come sottolineato nella domanda del giudice Sicilianos, non è detto che ciò valga a determinare la giurisdizione del Belgio ai fini dell'art. 1 CEDU.

A questo proposito, in effetti, il criterio "del luogo delle procedure" non sembrerebbe essere sufficiente, come già stabilito dalla Corte di Strasburgo in alcuni suoi precedenti. Così, in particolare, nel caso *Abdul Wahab Khan c. Regno Unito*[78], relativo alla decisione delle autorità britanniche di non rinnovare un visto ad un cittadino Pakistano per ragioni legate alla sicurezza nazionale, la giurisdizione è stata esclusa dalla Corte nonostante lo svolgimento delle procedure nel Regno Unito.

Più specificamente, il ricorrente, rientrato volontariamente in Pakistan dopo un periodo di permanenza nel Regno Unito, si vedeva successivamente negare la possibilità di farvi ritorno, perché sospettato di partecipare in attività di carattere terroristico. Il Pakistano proponeva allora ricorso contro la decisione che gli impediva il rientro nel Regno Unito, dapprima presso una Commissione speciale competente in materia di immigrazione (*Special Immigration Appeals Commission – SIAC*), quindi presso la Corte d'Appello. Il ricorso successivamente portato a Strasburgo veniva dichiarato, all'unanimità, inammissibile in quanto, affermano i giudici, la giurisdizione non può essere stabilita semplicemente sulla base dello svolgimento delle procedure nello Stato in questione[79].

Nella decisione, in particolare, la Corte, dopo aver reiterato che la nozione di giurisdizione ex art. 1 CEDU è essenzialmente territoriale, ribadisce che un'applicazione extraterritoriale della Convenzione è possibile solo in presenza di una delle due eccezioni sviluppate nella giurisprudenza della Corte: "*State agent authority and control"* ovvero "*effective control over an area"*. Posto che, nel caso di specie, non ricorre nessuno dei due menzionati criteri, non è possibile stabilire la

[78] C.edu, decisione sull'ammissibilità del 28 gennaio 2014, *Abdul Wahab Khan c. Regno Unito,* ric. n. 11987/11.

[79] *Ibidem*, §28.

sussistenza della giurisdizione, non potendo questa essere ricondotta ad un altro, nuovo e addizionale criterio relativo al luogo delle procedure[80].

Nella non sempre univoca giurisprudenza della Corte, tuttavia, si trovano anche indicazioni di senso diverso. In particolare, nella sentenza *Markovic e altri c. Italia* del 2006, la Grande Camera riconobbe, all'unanimità, la giurisdizione dello Stato italiano collegandola al fatto che i ricorrenti avevano instaurato dei giudizi civili in Italia[81]. Nel dettaglio, i fatti di causa riguardavano gli attacchi aerei condotti dalle forze alleate della NATO sulla Repubblica Jugoslava nel 1999. I ricorrenti, parenti delle vittime del bombardamento, instauravano azioni civili per risarcimento del danno presso il Tribunale di Roma, argomentando la responsabilità dell'Italia avendo essa ricoperto un ruolo centrale nell'organizzazione e nell'esecuzione dell'attacco aereo. Veniva quindi chiamata in causa la Corte di Cassazione che, interpellata sulla base del regolamento di giurisdizione ex art. 41 c.p.c., si pronunciava a Sezioni Unite per l'assenza di giurisdizione da parte dei giudici italiani. I ricorrenti si rivolgevano quindi alla Corte di Strasburgo lamentando una violazione dell'art. 6 CEDU per il negato accesso al giudice.

La Grande Camera, pur non riscontrando una violazione della Convenzione, riconobbe la giurisdizione dell'Italia, affermando che il fatto di aver intrapreso azioni civili presso i tribunali italiani era idoneo a determinare un legame giurisdizionale ("*jurisdictional link*") con lo Stato italiano[82]. Ed è allora proprio questa la specifica circostanza che, a differenza dell'analogo caso *Bankovic* (in cui non vi era stato il coinvolgimento delle corti nazionali), fa sorgere la giurisdizione dello Stato: l'instaurazione di un giudizio davanti alle corti nazionali, indipendentemente dal suo esisto finale, fa sorgere "indisputabilmente" la giurisdizione dello Stato in questione ai sensi e ai fini dell'art. 1 CEDU[83].

In *Markovic*, dunque, la Corte di Strasburgo pone il focus su quanto avvenuto in Italia, affermando che il fatto che gli eventi alla base dell'azione civile per il

[80] *Ibidem*, §§24-25.

[81] C.edu (Grande Camera), sentenza del 14 dicembre 2006, *Markovic e altri c. Italia*, ric. n. 1398/03.

[82] *Ibidem*, §55.

[83] *Ibidem*, §54.

risarcimento del danno fossero avvenuti in Jugoslavia (e, dunque, fuori dal territorio nazionale italiano), non incide ai fini della determinazione della giurisdizione. In altri termini, in definitiva, se il diritto interno di uno Stato riconosce un diritto all'azione giudiziale e le corti e i giudici nazionali, davanti a cui detta azione è stata portata, esercitano la propria competenza decisionale, si crea un legame giurisdizionale valevole ai fini dell'art. 1 CEDU[84].

In ciò sarebbe riscontrabile un possibile parallelismo con la vicenda *M.N. e altri c. Belgio* e con le argomentazioni portate dall'Avvocato Krenc con riguardo all'aggancio alle procedure svoltesi nel territorio nazionale. Resta da capire se, nel caso di specie, la Grande Camera sarà disposta a sposare un tale approccio, dichiarando ammissibile il ricorso della famiglia Siriana quanto meno con riguardo ai profili di possibile violazione dell'art. 6 CEDU in relazione al collegamento giurisdizionale delle procedure svoltesi in Belgio.

In passato, effettivamente, non sono mancati gli incoraggiamenti alla Corte a superare il tradizionale test per verificare la sussistenza della giurisdizione extraterritoriale, basato sul duplice criterio del controllo effettivo su un'area e dello *State agent authority and control*. In *Al-Skeini,* ad esempio, il giudice Bonello, nella propria opinione concorrente, proponeva alla Corte di intraprendere un differente test basato su una nozione di "giurisdizione funzionale" (*"functional jurisdiction test")*[85], vale a dire, sganciato da considerazioni di tipo territoriale, e legato invece all'effettiva capacità dello Stato, nel caso di specie, di assicurare funzioni di salvaguardia dei diritti umani protetti dalla Convezione. Per il giudice maltese, gli Stati, aderendo alla CEDU, si assumono l'obbligo di assicurare il rispetto dei diritti umani ogniqualvolta sia in loro potere farlo, indipendentemente da considerazioni di tipo territoriale[86]. In definitiva, conclude il giudice, un rispetto *à la carte* dei diritti umani, dipendente dalle coordinate geografiche, contrasta con lo spirito e lo scopo della Convenzione che, nel proprio preambolo, proclama l'obiettivo di "garantire il

[84] *Ibidem,* §§ 53-54.
[85] C.edu, *Al-Skeini, cit.*, Opinione separata del giudice Giovanni Bonello, §3.
[86] *Ibidem*, §17.

riconoscimento e l'applicazione *universali ed effettivi* dei diritti che vi sono enunciati"[87].

Ma anche applicando un tale orientamento alla vicenda del caso *M.N. e altri c. Belgio* e anche a voler riconoscere come sussistente la giurisdizione ai sensi e ai fini dell'art. 1 CEDU, poteva effettivamente pretendersi dalle autorità belghe in Libano il rilascio di un visto umanitario così da consentire ai ricorrenti Siriani di raggiungere il Belgio?

6.4. La (presunta) obbligazione positiva, discendente dall'articolo 3 CEDU, di rilasciare un visto umanitario

Se la Corte di Strasburgo dichiarerà ammissibile il ricorso *M.N. e altri c. Belgio* e passerà all'analisi della lamentata violazione dell'art. 3 CEDU, dovrà pronunciarsi sulla questione dell'esistenza di un obbligo positivo per lo Stato di rilasciare un visto nella circostanza in cui il rifiuto del visto equivalga a sottoporre il soggetto che ne fa richiesta a un rischio di subire i trattamenti proibiti dalla menzionata disposizione della Convenzione.

Nella giurisprudenza relativa all'art. 3 CEDU non mancano pronunce mediante le quali la Corte ha affermato che da detta disposizione, considerata con il principio di *non-refoulement*, derivano non solo obbligazioni negative – consistenti, essenzialmente, nell'obbligo dello Stato di astenersi dal respingere un individuo verso un paese dove vi sia un rischio reale di subire trattamenti inumani e degradanti – bensì anche obbligazioni di carattere positivo, tali da imporre particolari doveri di protezione nei confronti della persona interessata[88].

---

[87] Enfasi aggiunta.

[88] In argomento, tra i molti, si vedano G. Ciliberto, A. M. Roşu, *Asilo e protezione internazionale nella Cedu*, in F. Buffa, M. G. Civinini (a cura di), *La Corte di Strasburgo*, Questione Giustizia, Speciale, aprile 2019, p. 381 ss; L. Imperatore, *Lo straniero nella giurisprudenza CEDU,* Milano, 2019, in particolare pp. 107.148; L. Panella, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e quella della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di immigrazione a confronto: un contrasto insanabile?*, in Ordine Internazionale e Diritti Umani, 3/2018, pp. 276-300; A. Lanciotti, D. Vitiello, *L'art. 3 della CEDU come strumento di tutela degli stranieri contro il rischio di "refoulement"*, in Diritti, principi e garanzie sotto la lente dei giudici di Strasburgo, Napoli, 2012; G. Caggiano, *La tutela dei diritti degli stranieri nel sistema della Convenzione europea dei diritti umani*, in Gli Stranieri, 2010, p. 7; A. Saccucci, *Diritto di asilo e Convenzione europea dei diritti umani: il*

La Corte, infatti, ha riconosciuto che l'obbligazione di tutelare i diritti umani discendente dall'art. 1 CEDU, considerata congiuntamente all'art. 3, impone allo Stato di adottare condotte positive di salvaguardia della persona e di prevenzione rispetto al rischio di trattamenti inumani e degradanti[89]. Di conseguenza, la responsabilità dello Stato per violazione della Convenzione può sorgere qualora le autorità nazionali abbiano mancato di adottare misure che erano da loro ragionevolmente esigibili per evitare il concretizzarsi di un rischio di trattamenti contrari all'art. 3, e ciò, in particolare, quando le stesse autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere dell'esistenza di tale rischio[90].

Per i giudici di Strasburgo, infatti, gli obblighi positivi di tutela che incombono sullo Stato e che si traducono nel dovere di attivarsi con misure di prevenzione e salvaguardia della persona non possono comunque tradursi in un onere sproporzionato e irragionevole per le autorità nazionali[91]. In questo senso, per valutare la ragionevole esigibilità di misure positive di prevenzione, la Corte considera decisivo l'elemento della consapevolezza da parte delle autorità nazionali del rischio per l'individuo coinvolto di subire trattamenti contrari all'art. 3 CEDU. L'obbligo positivo di tutela, in altri termini, sorge qualora, all'epoca dei fatti rilevanti, le autorità nazionali conoscessero – ovvero, alla luce delle circostanze fattuali del caso di specie, non potessero ignorare – il rischio di trattamenti inumani o degradanti cui il soggetto interessato sarebbe stato sottoposto in caso di respingimento.

Così, ad esempio, nel citato caso *Hirsi Jamaa*, la Corte concluse che le autorità italiane sapevano ovvero, ad ogni modo, avrebbero dovuto essere consapevoli, del rischio di trattamenti contrari all'art. 3 CEDU che i migranti avrebbero potuto

---

ruolo della Corte di Strasburgo nella protezione dello straniero da misure di allontanamento verso Paesi "a rischio", in C. Favilli (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, p. 145 ss.

[89] C.edu (Grande Camera), sentenza del 10 maggio 2001, *Z e altri c. Regno Unito*, ric. n. 29392/95, §73; C.edu (Grande Camera), sentenza del 13 dicembre 2012, *El-Masri c. Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia*, ric. n. 39630/09, § 98.

[90] C.edu, sentenza del 28 marzo 2000, *Mahmut Kaya c. Turchia*, ric. n. 22535/93, §115; C.edu, *El-Masri c. Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, cit.*, §198.

[91] C.edu, sentenza del 9 giugno 2009, *Opuz c. Turchia*, ric. n. 33401/02, §§128-129.

subire in Libia dove furono respinti[92]. Per la Grande Camera, infatti, all'epoca dei fatti, la situazione di grave deterioramento dei diritti umani in Libia era ben nota e agevolmente verificabile sulla base di numerosi dati e fonti[93].

Da questo punto di vista, allora, l'elemento della consapevolezza del rischio verrebbe in particolare rilievo nel caso *M.N. e altri c. Belgio*, come argomentato dalla difesa dei ricorrenti: l'ambasciata belga non poteva ignorare la situazione presente in Siria all'epoca dei fatti, così come non poteva non essere consapevole della mancanza di alternative legali e sicure, rispetto al visto umanitario, per raggiungere l'Unione europea e poter richiedere l'asilo. In tali circostanze, il rifiuto di rilasciare un visto equivarrebbe a una forma di *refoulement*, e, come già argomentato dall'Avvocato Generale Mengozzi nelle proprie conclusioni in *X e X c. Belgio,* alla privazione dell'unica possibilità di accedere a un canale sicuro per la protezione internazionale, così integrando una violazione dei diritti umani da parte dello Stato.

In tali circostanze, pertanto, in virtù dell'art. 3 CEDU, lo Stato avrebbe un obbligo positivo di rilasciare un visto così da consentire al soggetto interessato la successiva possibilità di avanzare domanda di asilo. Una simile conclusione era già stata sostenuta dal giudice Pinto de Albuquerque, nella propria opinione allegata alla sentenza *Hirsi Jamaa* del 2012[94]. Secondo il giudice portoghese, infatti, la politica dei visti di uno Stato non può non essere soggetta agli obblighi internazionali di rispetto dei diritti umani. Il rilascio di un visto in favore di chi intenda richiedere l'asilo per sottrarsi al rischio di tortura o trattamenti inumani e degradanti nel proprio paese di origine non configura meramente una concessione discrezionale dello Stato, posta in essere quale atto caritatevole o umanitario, bensì integra un vero e proprio obbligo internazionale derivante dall'art. 3 CEDU[95].

Un possibile ulteriore aggancio nel senso dell'obbligo per gli Stati di consentire l'accesso nel territorio nazionale ai fini dell'esercizio del diritto d'asilo potrebbe

[92] C.edu (Grande Camera), *Hirsi Jamaa*, *cit*., § 131.
[93] *Ibidem*.
[94] C.edu (Grande Camera), *Hirsi Jamaa, cit*., Opinione concordante del giudice Pinto de Albuquerque.
[95] *Ibidem*, p. 70.

rinvenirsi nella sentenza pronunciata nel dicembre 2018 dalla Corte di Strasburgo nel caso *M.A. e altri c. Lituania*[96]. La vicenda riguardava una famiglia russa di origine cecena (i genitori e cinque figli) che, presentatasi alla frontiera lituana e avendo ivi avanzato una domanda di asilo, si vedeva negare l'ingresso al territorio nazionale, quindi, dopo un periodo di detenzione presso il posto di frontiera, veniva respinta verso la Bielorussia con conseguente impossibilità di accedere alle procedure per l'ottenimento della protezione internazionale.

Nel proprio giudizio, la Corte afferma che le autorità nazionali preposte al controllo delle frontiere sono tenute ad avere un approccio proattivo, da un lato, dovendosi attivare *motu proprio* per consentire ai potenziali richiedenti asilo di accedere alle procedure di riconoscimento della protezione internazionale e, dall'altro, dovendo esaminare nel dettaglio i rischi di trattamento contrario all'art. 3 CEDU cui i soggetti interessati andrebbero sottoposti in caso di loro respingimento[97]. Lo Stato, inoltre, ha un obbligo positivo di assicurare che i propri agenti abbiano un sufficiente livello di formazione e addestramento, comprese rilevanti conoscenze linguistiche, in modo da consentire l'accesso alle procedure di asilo, anche qualora i richiedenti non siano nella posizione di comunicare chiaramente la loro intenzione in tal senso[98].

Da ciò, in altri termini, sembrerebbe potersi ricavare un obbligo positivo dello Stato di assicurare l'accesso alle procedure di asilo, che si concretizzerebbe nel dovere delle autorità nazionali di adottare misure di agevolazione nei confronti dei richiedenti protezione internazionale. Una tale impostazione è sostenuta, ancora una volta, dall'opinione separata del giudice Pinto de Albuquerque allegata alla sentenza *M.A. e altri c. Lituania*[99].

Il giudice portoghese, infatti, supporta un'interpretazione estensiva degli obblighi discendenti dall'art. 3 CEDU nel contesto migratorio. Innanzitutto, con riferimento alla questione della giurisdizione, esso precisa che la responsabilità degli Stati per

[96] C.edu, sentenza dell'11 dicembre 2018, *M.A. e altri c. Lituania*, ric. n. 59793/17.

[97] *Ibidem*, §§103-104. Analogamente, C.edu, sentenza del 23 marzo 2016, *F.G. c. Svezia*, ric. n. 43611/11; §126.

[98] *Ibidem*, §108-109. Analogamente, C.edu (Grande Camera), *Hirsi Jamaa, cit.*, §133.

[99] C.edu, *M.A. e altri c. Lituania*, *cit.*, Opinione concordante del giudice Pinto de Albuquerque.

violazione della Convenzione (e la conseguente capacità di scrutinio della Corte di Strasburgo) sorge con riguardo "a qualsiasi forma di controllo frontaliero e migratorio"[100]. Quindi afferma che i concetti di espulsione e *refoulement* vanno intesi ampiamente, riferendosi ad ogni misura che, *de facto*, abbia quale esito l'allontanamento e la repulsione di un soggetto dallo Stato[101]. La conclusione raggiunta dal giudice è pertanto nel senso che *qualsiasi* forma di respingimento *ovunque* praticata nel contesto dell'esercizio della giurisdizione statale per finalità di controllo dell'immigrazione va soggetta agli obblighi di tutela dei diritti umani discendenti dalla CEDU[102]. Su tali premesse, viene fatto discendere l'obbligo positivo per lo Stato di garantire l'accesso alle procedure d'asilo, applicabile presso le frontiere terrestri, le acque internazionali, le aree intermedie tra diverse frontiere, i punti di transito e, più in generale, ovunque vi sia una forma di esercizio di controllo migratorio da parte dello Stato[103].

Una tale impostazione, se applicata al caso *M.N. e altri c. Belgio*, potrebbe portare la Corte a concludere nel senso della sussistenza, sulla base dell'art. 3 della Convenzione, di un obbligo per lo Stato di consentire l'accesso alle procedure per la richiesta della protezione internazionale. Tale obbligo, in particolare, si concretizzerebbe nel dovere di concedere un visto, inteso quale prerequisito necessario per raggiungere il territorio europeo e funzionale alla presentazione della domanda di asilo, dal momento che il diritto dell'Unione europea non consente di formulare detta domanda al di fuori del territorio degli Stati membri.

Si tratta di un'interpretazione certamente estensiva e progressista, considerata come non condivisibile all'interno della stessa Corte, dove da altre parti si auspica maggiore cautela. In particolare, ad esempio, nel citato caso *M.A. e altri c. Lituania*, in cui la violazione dell'art. 3 CEDU fu dichiarata per quattro voti contro tre, i giudici Ravarani, Bošnjak e Paczolay, nella propria opinione dissenziente allegata

[100] *Ibidem*, §10.

[101] *Ibidem*, §16. Si veda però, *contra*, l'opinione dissenziente dei giudici Ravarani, Bošnjak e Paczolay, in particolare al §5, secondo cui sussiste una netta distinzione concettuale tra le nozioni di espulsione (*"expulsion"*) da una parte e rifiuto di ingresso o non-ammissione sul territorio nazionale (*"refusal of entry"* e *"non-admission"*) dall'altra.

[102] *Ibidem*, §§18-19, §21.

[103] *Ibidem*, §27.

alla sentenza, sottolineano come nella stessa giurisprudenza della Corte vi siano delle lacune e manchino ancora chiare e univoche indicazioni circa l'esatto contenuto degli obblighi discendenti dall'art. 3 nei confronti dello straniero che si presenti alla frontiera con l'intenzione di avanzare domanda d'asilo[104].

7. Considerazioni conclusive

Nonostante le crescenti spinte provenienti dai contesti europeo ed internazionale per l'istituzione di un sistema comune di canali legali di accesso alla protezione internazionale nell'Ue, si è ancora lontani dal raggiungimento di una soluzione in tal senso. Segnali scoraggianti di chiusura e ostruzionismo si rinvengono, almeno per ora, tanto sul piano giurisprudenziale quanto su quello normativo.

Dal primo punto di vista, la Corte di Giustizia con la propria sentenza nel caso *X e X c. Belgio* ha scelto un approccio prudente, formalistico e accomodante verso i timori e le pressioni esercitate dagli Stati membri dell'Ue. Questi ultimi, infatti, sono intervenuti con decisione nel manifestare la propria opposizione verso obblighi di ammissione dei richiedenti asilo sul proprio territorio nazionale, evidenziando altresì le conseguenze che, a loro dire, si sarebbero determinate sul piano pratico in caso di una diversa decisione della CGUE, tale da condurre ad un'intollerabile perturbazione dello status quo del regime europeo di *governance* dei flussi migratori e delle domande d'asilo.

La parola passa ora alla Corte di Strasburgo con il caso *M.N. e altri c. Belgio*. Sebbene qui si sia di fronte a una corte internazionale specializzata nella tutela dei diritti umani e che, come tale, dovrebbe improntare la propria azione al rispetto della CEDU, promuovendone un'evoluzione dinamica come strumento vivente di protezione dei diritti, la sensazione è che i giudici di Strasburgo possano infine decidere di optare anch'essi per un approccio restrittivo e di cautela, sostanzialmente allineandosi alle conclusioni raggiunte dalla Corte di Giustizia in *X e X c. Belgio.*

[104] C.edu, *M.A. c Lituania, cit.*, Opinione dissenziente dei giudici Ravarani, Bošnjak e Paczolay, §6.

dirittifondamentali.it

In effetti, in *M.N. e altri c. Belgio* il nodo cruciale della giurisdizione sembra non essere aggirabile, costituendo uno scoglio decisivo che potrebbe portare la Corte di Strasburgo a dichiarare non sussistente la giurisdizione del Belgio nel caso di specie e, dunque, la non ammissibilità del ricorso presentato dai ricorrenti Siriani. Una soluzione rimarrebbe, in teoria, possibile: lo scorporo del ricorso e delle sue doglianze, con dichiarazione parziale di ammissibilità almeno con riferimento all'art. 6 CEDU e ai profili di violazione lamentati con riferimento alle procedure svoltesi in Belgio. Ciò richiederebbe, comunque, un passo alquanto intraprendente da parte della Corte e dei giudici della Grande Camera.

Se, dunque, sul piano giurisprudenziale non si rinvengono segnali incoraggianti nel senso del riconoscimento di obblighi in capo agli Stati in materia di concessione di visti umanitari per garantire l'accesso alle procedure di asilo, anche una considerazione del livello normativo non sembra autorizzare maggiore ottimismo.

Nel contesto del diritto dell'Ue, infatti, tutti i tentativi finora posti in essere al fine di colmare le esistenti lacune normative in tema di soluzioni di mobilità legale per richiedenti protezione internazionale si sono dimostrati sostanzialmente privi di successo. Così, in particolare, la proposta della Commissione europea avanzata nel 2016 per un sistema europeo permanente di reinsediamento non ha avuto seguito, stanti le divergenze di posizione tra Consiglio e Parlamento europeo. Parimenti le iniziative portate avanti da tale ultima istituzione con riguardo ai visti umanitari non hanno raccolto la necessaria volontà politica per poter essere sviluppate. Da ultimo, come si è visto, la proposta per l'istituzione di un "visto umanitario europeo" portata avanti dal Parlamento europeo tra fine 2018 e inizio 2019 si è risolta, almeno per il momento, in un nulla di fatto e nel silenzio della Commissione.

Il contesto in cui, in realtà, si rinvengono segnali positivi è quello nazionale di alcuni Stati membri dell'Ue. La Corte di Giustizia con la sentenza in *X e X c. Belgio*, in effetti, pur avendo sostanzialmente escluso che vi sia un obbligo per gli Stati di concedere un visto umanitario, ha, invece, statuito che essi rimangono liberi di rilasciarlo, qualora lo ritengano necessario. Tale facoltà, di fatto, ha indotto taluni

Stati membri dell'Ue ad adottare, negli anni recenti e soprattutto nei confronti di cittadini Siriani in fuga dal conflitto nel proprio paese, una serie di iniziative e programmi di ammissione umanitaria, spesso basati proprio sul rilascio di un visto per ragioni umanitarie ai sensi dell'art. 25(1)(a) del Codice dei visti[105].

Un esempio in tal senso è offerto dall'esperienza dei corridoi umanitari sviluppata in Italia a partire dal 2015 e basata su un progetto congiunto tra il governo italiano e diverse organizzazioni della società civile[106]. I corridoi umanitari rappresentano un interessante tentativo di apertura di canali di ingresso legale all'interno di uno Stato membro mediante l'utilizzo di strumenti giuridici già previsti nella vigente normativa dell'Unione europea.

Tuttavia, se, da un lato, le soluzioni di accesso organizzato alla protezione internazionale messe in atto dagli Stati membri costituiscono un segnale incoraggiante e una forma di riempimento, pur molto parziale, dei vuoti normativi presenti a livello di diritto dell'Unione, dall'altro, esse recano con sé problematiche in termini di frammentazione, mancanza di armonizzazione e diversità di prassi e normative nazionali. In questo modo, in definitiva, rendendo ancor più palesi le gravi lacune che l'Unione europea ancora presenta nella messa in atto di un sistema ben organizzato di mobilità legale e sicura a favore dei richiedenti protezione internazionale[107]. Nella situazione attuale, pertanto, l'insufficienza di soluzioni per un accesso legale e sicuro al territorio europeo fa si che il diritto

---

[105] In argomento e per una panoramica delle esperienze di ammissione umanitaria intraprese da taluni Stati membri dell'Ue, v. V. Moreno-Lax, *The added value of EU legislation on Humanitarian visas – legal aspects*, *cit.*, pp. 50-63.

[106] In argomento v. P. Morozzo della Rocca, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione, cit.*; M. Sossai, *Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei "corridoi umanitari"*, in U. Curi (a cura di), *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, Roma, Castelvecchi Editore, 2017, p. 75 ss; L. Colmayer, M. Signorini, *I corridoi umanitari, possibile alternativa di ingresso legale in Italia*, in *immigrazione.it*, n. 281, 1 febbraio 2017; F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo, cit.*, pp. 35-37.

[107] Per un'analisi delle ragioni che hanno impedito o rallentato la creazione di un sistema strutturato di vie di accesso legale alla protezione nell'Ue, v. P. De Bruycker, E.L. Tsourdi, *Building the Common European Asylum System beyond legislative harmonisation: Practical cooperation, solidarity and external dimension,* in V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (Eds), *Reforming the Common European Asylum System*, Leiden, 2016, Brill Nijhoff, pp. 517-519.

d'asilo, pur espressamente garantito a livello di diritto primario dell'Ue, nei fatti rimanga, in larga parte, ancora solamente teorico.

dirittifondamentali.it