

I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea, l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

Francesco Luigi Gatta

SOMMARIO: 1. Introduzione: la questione delle vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea. – 2. Il quadro normativo: disciplina e funzionamento del visto umanitario. – 3. Il visto umanitario davanti alle Corti europee: obbligo o facoltà? – 4. Profili legislativi: i tentativi (falliti) del Parlamento europeo di introdurre una disciplina per un "visto umanitario europeo". – 5. Il caso italiano: i corridoi umanitari e la recente pronuncia del Tribunale di Roma. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione: la questione delle vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea

Nelle Conclusioni adottate in esito al Consiglio europeo di Tampere – tenutosi nel 1999 e tradizionalmente considerato come il primo passo verso la creazione di uno Spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia nell'Unione europea – i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri affermavano, tra l'altro, l'obiettivo di dar vita a «un'Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà»¹. A tal fine, si sottolineava altresì l'esigenza di creare politiche comuni in grado di «offrire garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea»².

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Consiglio Europeo di Tampere, Conclusioni della Presidenza, 15 e 16 ottobre 1999, par. 4.

² *Ibidem*, par. 3.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

Nel luglio 2019, la Presidente designata alla guida della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nella presentazione della sua agenda politica ha affermato che «l'Europa onorerà sempre i suoi valori e aiuterà i rifugiati a fuggire dalle persecuzioni o dai conflitti», ponendo l'accento, a tal fine, sulla necessità di «rafforzare l'impegno per creare percorsi di migrazione legale»³.

Il riferimento all'esigenza di rendere disponibili soluzioni di mobilità legale per richiedenti protezione internazionale, ribadita ancora una volta a vent'anni di distanza dal Consiglio di Tampere, rappresenta testimonianza emblematica ed autosufficiente a dimostrare la pochezza dei risultati raggiunti in questo senso da parte dell'Unione europea. Questa, in effetti, ad oggi non dispone ancora di un sistema organico, strutturato e credibile di canali legali di accesso a favore di soggetti bisognosi di protezione internazionale. Si rende così evidente, in generale, un paradosso proprio del diritto alla protezione internazionale nell'Unione europea: essa riconosce – a livello di diritto primario – il diritto di cercare asilo, ma non offre soluzioni in base alle quali, concretamente, esercitarlo.

Nello specifico, il diritto di (non ottenere, ma) cercare asilo è garantito dall'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (Cdfue)⁴, ma esso è esercitabile nella pratica solo a condizione che il soggetto interessato si trovi nel territorio dell'Unione europea. Chi intende richiedere la protezione internazionale, infatti, deve necessariamente aver prima raggiunto il territorio di uno Stato membro e aver “toccato” i suoi confini. Tale “contatto con l'Europa” è indispensabile per poter esercitare il diritto di asilo, dal momento che il diritto dell'Unione non consente di presentare una domanda d'asilo fuori dal territorio dell'Ue.

Ciò si evince anche, in modo emblematico, dalla terminologia impiegata negli strumenti normativi del sistema europeo comune d'asilo, i quali definiscono ed intendono il richiedente protezione internazionale come «il cittadino di un paese terzo o apolide che *abbia*

³ Ursula von der Leyen, *Un'Unione più ambiziosa*, Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024, p. 19.

⁴ 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».

presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva» (enfasi aggiunta)⁵. Il «richiedente», quindi, è essenzialmente concepito in termini procedurali, quale soggetto da gestire secondo il circuito procedurale del Sistema europeo comune di asilo 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. 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.

Su tali premesse, la c.d. "crisi dei rifugiati" che ha interessato l'Europa a partire dal 2011 – raggiungendo il suo apice nel 2015 con oltre 1 milione di ingressi irregolari nel territorio degli Stati membri⁶ – ha fortemente contribuito a sviluppare il dibattito sul tema dell'assenza di vie di accesso legale e sicuro all'Unione europea per richiedenti protezione internazionale⁷. Oltre alla mancanza "strutturale" di canali di ingresso legale e sicuro determinata dalle lacune del diritto dell'Unione sopra evidenziate, si deve considerare che la stessa Unione europea,

⁵ Cfr. art. 2(b), Direttiva 2013/33/UE; art. 2(c), Regolamento (UE) 604/2013; art. 2(c), Direttiva 2013/32/UE.

⁶ 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, 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, p. 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.

⁷ Sul dibattito circa l'insufficienza di vie di accesso legali e sicure all'Ue per richiedenti protezione internazionale, v. F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2018.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

insieme a taluni Stati membri, ha reagito alla “crisi dei rifugiati” con politiche di controllo migratorio respingenti e securitarie, basate su una sorveglianza delle frontiere rafforzata e “anticipata” al di fuori dei confini europei, e spesso “appaltata” a Paesi terzi (basti pensare alla Turchia o alla Libia). Tali politiche di controllo migratorio esternalizzanti o “*off-shore*”, in effetti, sono volte proprio a impedire il raggiungimento dei confini degli Stati membri 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.

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 per raggiungere il territorio europeo. Ciò reca con sé due conseguenze tra loro direttamente correlate: da un lato, i c.d. “viaggi della speranza”, condotti in condizioni altamente rischiose e di insicurezza, provocano un elevato tasso di mortalità tra i migranti; dall'altro, nonostante tale prezzo in termini di vite umane, la spinta migratoria verso l'Europa persiste, contribuendo al proliferare di un vero e proprio *business* illegale delle migrazioni, con trafficanti e reti criminali che prosperano, in una condizione favorevole in cui la domanda incontra l'offerta, in un circolo vizioso che si autoalimenta.

È in questo contesto che negli ultimi anni si sono moltiplicati gli appelli all'Unione europea per l'apertura di canali legali per accedere alla protezione internazionale in condizioni dignitose e di sicurezza. Tra questi, è stato soprattutto l'istituto del visto per motivi umanitari a suscitare un ampio dibattito in seno all'Unione europea⁹. Disciplinato, pur in modo sommario e poco chiaro dal Codice dei visti, il c.d. visto umanitario ha in effetti sollevato ampie discussioni in particolare con riguardo al fondamentale interrogativo circa la portata giuridica – obbligo ovvero mera facoltà – del suo rilascio da parte degli Stati nei

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.

⁹ Sul punto v. F.L. Gatta, *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*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019, 12 giugno 2019.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

confronti di un soggetto che, tramite detto visto, intenda fare ingresso nell'Unione europea al fine di presentare domanda di asilo.

Il dibattito è stato alimentato soprattutto dal coinvolgimento delle due corti europee di Strasburgo e Lussemburgo, entrambe chiamate a pronunciarsi sulla richiamata questione della portata degli obblighi per gli Stati, nonché dai tentativi del Parlamento europeo, finora tutti senza successo, di introdurre una normativa più chiara e specifica a livello di diritto Ue in materia di visti umanitari. Parallelamente e nonostante il quadro di complessiva incertezza determinata dal contesto sovranazionale, alcuni Stati membri si sono mossi in autonomia, ponendo in essere individualmente programmi nazionali per la concessione di visti umanitari al fine di consentire l'ingresso nel proprio territorio di determinati gruppi di soggetti particolarmente vulnerabili e bisognosi di protezione internazionale. Un esempio emblematico in questo senso è offerto dall'Italia, dove la concessione di visti umanitari secondo la disciplina del Codice dei visti si è verificata sia per il tramite di iniziative promosse da organizzazioni della società civile, d'intesa con il Governo, sia, di recente, per via giurisprudenziale, il rilascio di un visto umanitario essendo stato ordinato al fine di consentire l'ingresso in Italia di un minore non accompagnato presente in Libia e in evidente situazione di vulnerabilità.

Questi recenti sviluppi, avutisi a livello europeo e nazionale, circa l'utilizzo dell'istituto del visto umanitario, sono analizzati più nel dettaglio nei paragrafi che seguono.

2. Il quadro normativo: disciplina e funzionamento del visto umanitario

A livello di diritto dell'Ue, il visto per motivi umanitari è regolato dal Codice dei visti¹⁰. Questo, in generale, 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

¹⁰ 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).

degli Stati aderenti all'area Schengen¹¹. In presenza di determinate circostanze, 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 tutti¹².

Quanto alle condizioni di rilascio di un visto VTL, l'art. 25, par. 1, lett. 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»¹³. Così configurato, il visto VTL può fungere da potenziale via legale di accesso alla protezione internazionale nell'Ue: il cittadino di paese terzo avanza 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, viaggia in piena sicurezza e legalità verso lo Stato in questione per poi presentare domanda d'asilo una volta raggiunto il suo territorio. Da ciò deriva anche l'uso del termine "visto d'asilo", da alcuni suggerito in alternativa a "visto umanitario", proprio a voler sottolineare la specifica finalità del visto VTL quale soluzione di ingresso legale nell'Ue finalizzata alla successiva introduzione di una domanda di protezione internazionale¹⁴.

Ciò premesso, la disciplina dei visti umanitari contenuta nel Codice dei visti, lacunosa e formulata in termini ambigui, non chiarisce la portata degli obblighi a carico degli Stati in sede di rilascio di un visto VTL per motivi umanitari. È così sorto il fondamentale quesito relativo

¹¹ Art. 1, Codice dei visti.

¹² Art. 25, par. 2, Codice dei visti.

¹³ Art. 25, par. 1, lett. 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».

¹⁴ Così E. Delval, *La CEDH appelée à trancher la question des 'visas asile' laissée en suspens par la CJUE: leur d'espoir ou nouvelle d'exception?*, in *Strasbourg Observer*, 12 February 2019, <https://strasbourgobservers.com>.

all'esistenza, a determinate condizioni, di un obbligo positivo in capo agli Stati di rilasciare un visto VTL per ragioni umanitarie in favore del soggetto che intenda, una volta raggiunto il territorio dell'Ue, avanzare domanda di protezione internazionale.

Secondo una prima impostazione – sostenuta, evidentemente, dai governi degli Stati membri – il rilascio del visto umanitario rappresenta una mera facoltà riservata allo Stato che, tradizionalmente, conserva il diritto sovrano di controllare i propri confini e decidere sull'ingresso di stranieri sul proprio territorio. Nessun obbligo, dunque, ma solo una possibilità di rilasciare un visto umanitario, con una decisione che, in definitiva, poggia sulla sovranità dello Stato. 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 sancisce il diritto di cercare asilo, garantendone una forma di implementazione concreta¹⁵.

Come è facile intuire, la questione, oltre a rilevanti profili giuridici, reca con sé elementi fortemente sensibili anche da un punto di vista politico. Gli Stati, in effetti, si dimostrano nettamente contrari all'imposizione di obblighi di concedere l'ingresso a cittadini di paesi terzi, restando saldamente ancorati a posizioni di difesa delle proprie prerogative sovrane, soprattutto in un settore – quello

¹⁵ Sul punto v. S. Peers, *Do potential asylum-seekers have the right to a Schengen visa?*, in *EU Law Analysis*, 20 January 2014, <http://eulawanalysis.blogspot.com>.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

dell'immigrazione – divenuto altamente politicizzato e decisivo anche per finalità di consenso elettorale. La forte opposizione dei governi europei all'imposizione di un obbligo di concessione dell'ingresso allo straniero è ben testimoniata, come subito si dirà, dal compatto intervento in causa di un considerevole numero di Stati europei nei casi relativi al presunto obbligo di rilascio di un visto umanitario affrontati dalla Cgue e dalla Corte Edu.

3. Il visto umanitario davanti alle Corti europee: obbligo o facoltà?

La questione del rilascio di un visto umanitario in base al Codice dei visti è giunta all'attenzione delle Corti del Lussemburgo e di Strasburgo in forza della crisi dei rifugiati Siriani. In particolare, il coinvolgimento delle Corti europee è stato originato da due casi, entrambi contro il Belgio e basati su analoghe vicende fattuali: una famiglia di cittadini Siriani, in fuga dalla guerra, raggiunge l'ambasciata belga in Libano e richiede un visto per motivi umanitari ex art. 25(1)(a) del Codice dei visti al fine di raggiungere il Belgio in modo legale e sicuro e, quindi, ivi domandare asilo.

La Cgue è stata la prima a essere investita della questione, tramite un rinvio pregiudiziale vertente, tra l'altro, sull'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 i menzionati obblighi di rispetto dei diritti fondamentali cui gli Stati membri si sono vincolati. Secondo tale impostazione, in 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'Ue¹⁶. Diversa, invece, la posizione sostenuta dalla Commissione europea e dai ben 14 Stati membri intervenuti in causa, secondo i quali non sussiste alcun obbligo di rilascio del visto¹⁷.

Con la ampiamente discussa (e criticata) sentenza *X e X c. Belgio*¹⁸, la Cgue, non condividendo il ragionamento dell'Avvocato Generale e

¹⁶ 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*, in *Eurojus.it*, 20 febbraio 2017, <http://www.eurojus.it>; 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, No 2017/09, March 2017; M. Zoetewij-Turhan – S. Porgin-Theurkauf, *AG Mengozzi's opinion on granting visas to Syrians from Aleppo: wishful thinking?*, in *European Law Blog*, 14 February 2017, <http://europeanlawblog.eu>.

¹⁷ Gli Stati che hanno partecipato alla causa sono Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Francia, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Finlandia.

¹⁸ Cgue (Grande Sezione), sentenza 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, *X e X c. Belgio*. Per un'analisi e un commento della sentenza, 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, p. 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*, in *European Papers*, Vol. 2, 2017, No. 1, p. 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, p. 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, <http://www.sidiblog.org>; T. Salvatore, *Chi l'ha "visto"? Alla ricerca dei visti umanitari tra le politiche europee per l'immigrazione*, in *immigrazione.it*, 15 maggio 2015, www.immigrazione.it. 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 février 2017; M. Zoetewij-Turhan – S. Porgin-Theuerkauf, *CJEU Case C-638/16 PPU, X and X – Dashed hopes for a legal pathway to Europe*, in *European Law Blog*, 10 March 2017, <http://europeanlawblog.eu>; S. Noeoozi – N. Holvik – L. Bianchet, *Case C-638/16 PPU, X and X v. Belgium (7 March 2017)*, *EU Constitutional Law*, Örebro Universitet, 5 May

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

scegliendo un approccio molto prudente e formalistico, ha affermato 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 una volta raggiunto il territorio europeo, non rileva per il diritto dell'Unione, configurandosi, viceversa, puramente come una questione di diritto nazionale degli Stati membri.

Tale conclusione è "giocata" 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 vuole 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 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.

Non obbligo, dunque, bensì solo facoltà per gli Stati membri di rilasciare un visto per motivi umanitari, con decisione rimessa alle autorità nazionali. Tale conclusione potrebbe essere in un certo senso confermata o disattesa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, davanti

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, 5 April 2017; T. Alves, *Humanitarian Visas and the X and X v. Belgium judgment (Case C-638/16 PPU)*, Official Blog of UNIO, 10 April 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 April 2017, <https://strasbourgobservers.com>; 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 February 2016, <https://eumigrationlawblog.eu>; 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 February 2017, <https://eumigrationlawblog.eu>; M.H. Zoetewij-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?*, in *European Papers*, Vol. 2, 2017, No 3, p. 1005-1016.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

alla quale, nel momento in cui si scrive, risulta pendente il caso *M.N. e altri c. Belgio*, relativo ad un'analoga vicenda di richiesta di visti umanitari avanzata da una famiglia Siriana presso l'ambasciata belga in Libano¹⁹. In effetti, se è certamente vero che sussistono evidenti differenze di contesto giuridico tra i sistemi della Cedu e dell'Ue, la questione di fondo rimane essenzialmente 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?

Prima di rispondere a tale interrogativo, la Corte di Strasburgo dovrà sciogliere il preliminare e cruciale nodo della giurisdizione e del campo di applicazione della Cedu. La Cgue, nel speculare caso *X e X c. Belgio*, ha escluso l'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali, per la quale rileva il criterio dell'attuazione del diritto dell'Unione (art. 51, par. 1, Cdfue). Per la Cedu, invece, 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)²⁰. La Corte Edu dovrà quindi preliminarmente verificare se, nella vicenda sottoposta alla sua attenzione, sussiste la giurisdizione del Belgio.

Al riguardo, si può osservare come, dalla costante giurisprudenza di Strasburgo, risulta che la nozione di giurisdizione ai fini dell'art. 1 Cedu è da intendersi come essenzialmente territoriale, essendo

¹⁹ *M.N. e altri c. Belgio*, ric. n. 3599/18. Un'udienza è stata celebrata in Grande Camera il 24 aprile 2019.

²⁰ 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, p. 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.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

intrinsecamente dipendente dai confini degli Stati contraenti²¹. Questi ultimi, infatti, prima di tutto sono tenuti a garantire il rispetto della Convenzione all'interno del loro territorio. La Corte, tuttavia, ha 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 territorio²². 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.

Alla luce di tali considerazioni, la Grande Camera dovrà sciogliere il nodo della giurisdizione, in particolare fornendo risposta ad una serie di interrogativi decisivi per il caso *M.N. e altri c. Belgio*: può davvero 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?²³

Solo se la Corte di Strasburgo dichiarerà ammissibile il ricorso riconoscendo come sussistente la giurisdizione dello Stato (circostanza che non appare affatto scontata), si potrà passare all'analisi delle violazioni della Cedu lamentate dai ricorrenti e, in particolare, della doglianza relativa all'art. 3 Cedu. È da tale norma, infatti, che gli stessi

²¹ Si vedano, tra le molte, C.edu, sentenza 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito*, ric. n. 14038/88, par. 86; C.edu (Grande Camera), sentenza 8 aprile 2004, *Assanidze c. Georgia*, ric. n. 71503/01, par. 139; C.edu, sentenza 8 luglio 2004, *Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia*, ric. n. 48787/99, par. 312.

²² C.edu (Grande Camera), sentenza 19 ottobre 2012, *Catan e altri c. Moldavia e Russia*, ric. nn. 43370/04, 8252/05 e 18454/06, par. 104; C.edu (Grande Camera), decisione sull'ammissibilità 12 dicembre 2001, *Bankovic e altri c. Belgio e altri*, ric. n. 52207/99, par. 67; C.edu (Grande Camera), sentenza 7 luglio 2011, *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, ric. n. 55721/07, par. 131.

²³ Per una riflessione circa le possibili risposte che la Corte potrebbe dare a tali interrogativi sulla base della propria giurisprudenza, v. F.L. Gatta, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo*, cit., p. 31 ss.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

fanno discendere l'esistenza di un obbligo positivo per lo Stato di rilasciare un visto nella circostanza in cui il rifiuto dello stesso equivarrebbe a sottoporre il soggetto richiedente a un rischio di subire i trattamenti proibiti dalla menzionata disposizione della Convenzione.

4. Profili legislativi: i tentativi (falliti) del Parlamento europeo di introdurre una disciplina per un "visto umanitario europeo"

Parallelamente alle menzionate vicende giurisprudenziali, il Parlamento europeo, anche sulla scia dei numerosi richiami provenienti dal contesto internazionale per l'apertura di canali legali in favore dei richiedenti asilo, ha cercato, nel corso degli anni, di promuovere l'introduzione 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 rinviene nel contesto della proposta avanzata nel 2014 dalla Commissione europea per una complessiva riforma del Codice dei visti²⁴. Quest'ultima era 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. Pertanto, 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 internazionale²⁵. Tale posizione, tuttavia, incontrava l'opposizione del Consiglio e rendeva di fatto impossibile raggiungere un accordo.

Nonostante l'insistenza del Parlamento europeo – che, ancora nel 2016, sottolineava come si rendesse «necessario modificare il codice dei visti dell'Unione per includervi disposizioni più specifiche sui visti

²⁴ 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.

²⁵ Sugli emendamenti presentati dal Parlamento europeo, v. S. Peers, *External processing of applications for international protection in the EU*, in *EU Law Analysis*, 24 April 2014, <http://eulawanalysis.blogspot.com>.

umanitari»²⁶ –, il Consiglio persisteva nel proprio rifiuto di inserire nella normativa comune sui visti disposizioni con finalità di protezione internazionale, di modo che, 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 visti²⁷.

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 dell'11 dicembre 2018 adottata in base all'art. 225 Tfeue, 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»²⁸.

L'iniziativa 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, sottolineando la conseguente esigenza di colmarlo. In proposito, viene richiamata esplicitamente la sentenza *X e X c. Belgio* e la "porta lasciata aperta" dalla Cgue con il riferimento «allo stato attuale del diritto dell'Unione europea»²⁹. In effetti, se la Corte ha affermato che, *rebus sic stantibus*, una domanda di visto per motivi umanitari avanzata nell'ottica di chiedere l'asilo rappresenta una questione di diritto nazionale, di modo che il rilascio di un tale visto rappresenta una facoltà per gli Stati, il Parlamento europeo intende di fatto regolare detta facoltà in modo uniforme.

Nella propria proposta, infatti, in nessun modo il Parlamento europeo mette in discussione la portata giuridica della concessione di

²⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)), par. 27.

²⁷ 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*, in *EU Law Analysis*, 17 April 2019, <http://eulawanalysis.blogspot.com>.

²⁸ Parlamento europeo, Risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari, dell'11 dicembre 2018, (2018/2271(INL)).

²⁹ Cgue, *X e X c. Belgio*, cit., par. 51.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

un visto umanitario: semplice facoltà, non obbligo. Tuttavia, esso evidenzia come diversi Stati membri già utilizzino autonomamente procedure di ingresso protetto e organizzato basate sul rilascio di visti umanitari. In mancanza di una comune disciplina dell'Unione, allora, 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) Tfeue, 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 un intervento legislativo è motivata con la necessità di far fronte ai consistenti costi derivanti dalla 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 ed elevato dispendio di risorse (lotta al traffico di migranti e al proliferare di reti criminali, budget crescente da dedicare a operazioni 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, ecc.).

Sulla base di tali motivazioni, la risoluzione del Parlamento europeo reca in allegato una raccomandazione rivolta alla Commissione europea e 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, premurandosi però di ribadire 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

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

territorio degli Stati membri³⁰ 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 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

³⁰ 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*, in *EU Law Analysis*, 3 April 2019, <http://eulawanalysis.blogspot.com>.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

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. Ai sensi dell'art. 225 Tfeue, inoltre, se la Commissione non dà seguito all'invito ricevuto dal Parlamento europeo e non presenta una proposta legislativa, è tenuta a comunicarne le motivazioni. In questo caso, l'inerzia della Commissione non è stata giustificata, sembrando sorretta da motivazioni sostanzialmente politiche, anche alla luce delle allora prossime elezioni del Parlamento europeo tenutesi nel maggio 2019. L'iniziativa per l'istituzione di un visto umanitario europeo rimane dunque, almeno per il momento, priva di seguito. Rimane ora da capire se «l'impegno per creare percorsi di migrazione legale» annunciato dalla Presidente della nuova Commissione europea nel proprio programma politico, verrà rispettato, auspicando che l'iniziativa del Parlamento venga ripresa e portata positivamente a conclusione.

5. Il caso italiano: i corridoi umanitari e la recente pronuncia del Tribunale di Roma

Alcuni Stati membri, sebbene muovendosi ancora nell'incerto contesto normativo-giurisprudenziale europeo sopra descritto, hanno dato vita ad autonome iniziative di rilascio di visti umanitari in favore di soggetti particolarmente vulnerabili e bisognosi di protezione internazionale. Tra questi figura soprattutto l'Italia che, pur essendo tra gli Stati membri maggiormente esposti ai flussi migratori, negli anni recenti ha posto in essere progetti e misure significativi in tema di canali legali per richiedenti asilo, ponendosi idealmente come *leader* in questo settore ed aspirando a farsi promotrice di prassi di cui si auspica un'estensione a livello di europeo.

Tra le iniziative italiane, in particolare, degno di nota è il programma di ammissione protetta dei c.d. corridoi umanitari, avviato a partire dalla fine del 2015 con l'obiettivo di assicurare un accesso sicuro e legale in favore di richiedenti protezione internazionale in

posizione di particolare vulnerabilità³¹. L'iniziativa poggia su un progetto congiunto tra il governo italiano e diverse organizzazioni della società civile: la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, la Tavola Valdese da un lato, i Ministeri degli Affari Esteri e dell'Interno dall'altro³².

Il programma prevede l'ammissione protetta in Italia di un determinato numero di persone bisognose di protezione internazionale nel corso di un dato arco temporale, ed è indirizzato verso paesi terzi particolarmente sensibili in termini di flussi migratori come il Libano, il Marocco e l'Etiopia. L'ammissione del cittadino di un paese terzo nel territorio italiano avviene all'esito dell'espletamento di una serie di procedure di controllo, svolte prima dalle organizzazioni partecipanti nel programma, quindi dalle competenti autorità nazionali e si basa sul rilascio di un visto VTL conformemente all'art. 25 del Codice dei visti.

Il programma dei corridoi umanitari non esaurisce però la propria azione con la semplice ammissione protetta ed organizzata del cittadino di un paese terzo nel territorio italiano. Sono previste, infatti, ulteriori fasi di accompagnamento dell'ingresso del soggetto interessato, volte a favorirne il positivo inserimento e la progressiva integrazione nella società ospitante.³³ Il tutto è finanziato dalle organizzazioni direttamente coinvolte nel programma, che si occupano altresì della gestione dei vari servizi tramite un sistema di volontari.

I corridoi umanitari, in definitiva, rappresentano un interessante tentativo di apertura di canali di ingresso legale ed organizzato all'interno di uno Stato membro mediante l'utilizzo di strumenti già

³¹ 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*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2017; v. inoltre 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, 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, www.immigrazione.it.

³² Un secondo protocollo d'intesa è stato firmato nel gennaio 2017 con la Conferenza episcopale italiana e la Comunità di Sant'Egidio. Per un'analisi di entrambi i protocolli, del 2015 e del 2017, v. P. Morozzo della Rocca, *op. cit.*, p. 1-3.

³³ Per i profili relativi al percorso di inclusione sociale dei soggetti beneficiari dei corridoi umanitari, v. diffusamente P. Morozzo della Rocca, *op. cit.*, p. 26-30.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

previsti nella vigente normativa dell'Unione europea. In questo senso, essi configurano una soluzione positiva tanto per finalità di protezione internazionale e solidarietà nella gestione delle crisi umanitarie, quanto per esigenze di controllo degli ingressi di cittadini di paesi terzi e del loro inserimento nello Stato ospitante. Il programma, infatti, non si preoccupa solo della gestione dell'ammissione e dell'ingresso dei soggetti beneficiari nel territorio nazionale, ma cura anche e soprattutto la successiva fase di loro integrazione nel tessuto sociale italiano, così peraltro evidenziando l'importanza di un coinvolgimento attivo della società civile e delle organizzazioni di volontari attive in tal senso.

Così configurati, i corridoi umanitari italiani hanno il potenziale di porsi quale *best practice* da replicare ed estendere a livello europeo. Essi, in effetti, iniziano progressivamente a riscontrare una certa visibilità internazionale, come testimoniano, da un lato, l'avvenuta attivazione di analoghi percorsi di ammissione umanitaria in Francia e in Belgio³⁴, e, dall'altro, il fatto che gli stessi corridoi italiani hanno ricevuto il Premio Nansen 2019 per i rifugiati, riconoscimento conferito ogni anno dall'UNHCR per iniziative particolarmente significative per il sostegno ai richiedenti asilo e rifugiati nel mondo³⁵. Di recente, inoltre, anche la Santa Sede, in collaborazione con la Comunità di Sant'Egidio e il Ministero dell'Interno italiano, ha intrapreso un percorso di ammissione protetta tramite corridoio umanitario in favore di rifugiati

³⁴ Nel 2017 un protocollo analogo a quello dei corridoi umanitari italiani è stato firmato tra la Comunità di Sant'Egidio insieme ad altri enti e il governo francese. Sul punto v. il comunicato sulla versione francese del sito della Comunità di Sant'Egidio, *Des couloirs humanitaires pour les réfugiés en France à partir d'aujourd'hui: l'accord signé ce matin à l'Élysée*, 14.03.2017, disponibile all'indirizzo: <https://www.santegidio.org/pagelD/30284/langID/fr/itemID/20256/Des-couloirs-humanitaires-pour-les-refugiés-en-France-à-partir-daujourd'hui-laccord-signé-ce-matin-à-lElysée.html>. Analogamente, nel novembre 2017, un accordo è stato altresì concluso con il Belgio a favore di cittadini siriani. Al riguardo v. le informazioni disponibili sul sito della Comunità di Sant'Egidio per il Belgio, disponibili all'indirizzo: <http://www.santegidio.be/event/communiqué-de-presse-couloir-humanitaire-vers-la-belgique-pour-150-refugiés-syriens/?lang=fr>

³⁵ Al riguardo v. i comunicati UNHCR, *I Corridoi Umanitari vincitore regionale per l'Europa del Premio Nansen per i Rifugiati dell'UNHCR*, 18 settembre 2019; UNHCR, *Corridoi Umanitari ricevono il Premio Nansen 2019 per l'Europa durante una cerimonia a Roma*, 25 settembre 2019.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

provenienti da Afghanistan, Camerun e Togo presenti sull'isola greca di Lesbo³⁶.

Oltre alla descritta iniziativa dei corridoi umanitari, un ulteriore interessante sviluppo in tema di visti umanitari va segnalato con riferimento a una recente decisione del Tribunale Ordinario di Roma, che ha ordinato il rilascio di un visto *ex art. 25* del Codice dei visti per consentire l'ingresso legale e protetto in Italia dalla Libia di un minore non accompagnato, così consentendone il ricongiungimento con la madre, già presente nel territorio italiano³⁷.

La vicenda, in particolare, riguardava un minore nigeriano che, lasciato il proprio paese di origine nel tentativo di raggiungere la madre soggiornante in Italia, veniva intercettato dalla Guardia Costiera libica, quindi privato della libertà personale e collocato in uno dei centri di detenzione presenti in Libia. Il minore, peraltro bisognoso di urgenti cure mediche a seguito di un infortunio, veniva localizzato ed identificato dallo staff dell'Organizzazione Internazionale per le

³⁶ Al riguardo si veda il *Comunicato stampa della Santa Sede: il 4 dicembre un gruppo di profughi giungerà in Italia da Lesbo, accolti da Sant'Egidio e Elemosineria Apostolica*, 2 dicembre 2019. Si veda anche il *Comunicato della Comunità di Sant'Egidio, Un nuovo corridoio umanitario da Lesbo: Sant'Egidio felice di collaborare con la Santa Sede per l'ospitalità e l'integrazione*, 2 dicembre 2019.

³⁷ Tribunale Ordinario di Roma, Sezione diritti della persona e immigrazione, ordinanza 21 febbraio 2019. Il testo dell'ordinanza è reperibile sul sito dell'ASGI, v. ASGI, *Il Tribunale di Roma ordina il rilascio di un visto umanitario per un minore nigeriano in Libia*, 16 maggio 2019. Per un'analisi e un commento della decisione, v. C.L. Landri – C. Pretto, *Quando il diritto è vita. Note a margine dell'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019*, in *Questione Giustizia*, 8 luglio 2019, www.questionegiustizia.it; F.L. Gatta, *A "way out" of the human rights situation in Libya: the humanitarian visa as a tool to guarantee the rights to health and to family unity*, in *Cahiers de l'EDEM*, August 2019, www.uclouvain.be; E. Frasca, *L'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 che obbliga il Ministero degli esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari restituisce un senso all'articolo 25 del codice dei visti europeo: politiche del diritto ed esigenze di tutela a confronto*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 3/2019, www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

Migrazioni (OIM), che lo metteva altresì in contatto con la madre in Italia.

Sulla base di una valutazione dell'interesse superiore del minore – che evidenziava la necessità di un suo trasferimento in Italia al fine di consentire il ricongiungimento con la madre e la sottoposizione ad adeguate cure mediche, cosa impossibile, viceversa, tanto in Libia (paese di transito) quanto in Nigeria (paese di origine) – veniva formulata una richiesta per un visto di ingresso all'ambasciata italiana di Tripoli che, tuttavia, la respingeva, così lasciando il ragazzo nell'impossibilità di raggiungere legalmente il territorio Italiano. La madre adiva quindi il Tribunale Ordinario di Roma, richiedendo, ex art. 700 c.p.c., il rilascio di un visto d'ingresso per motivi di salute, ex art. 36, d.lgs 286/98 (Testo unico sull'Immigrazione), ovvero per motivi umanitari, ai sensi dell'art. 25 del Codice dei visti.

Il Tribunale ha accolto la domanda, ordinando al Ministero degli Affari Esteri di procedere al rilascio del visto per motivi umanitari in favore del minore. Secondo i giudici, l'impossibilità di ricevere un adeguato trattamento sanitario in Nigeria o in Libia, il grave deterioramento della situazione dei diritti umani in tale ultimo paese, e la necessità di riunire la madre con il figlio, in particolare alla luce delle condizioni di salute di quest'ultimo, giustificano pienamente il rilascio del visto per motivi umanitari. Questo, infatti, alla luce delle circostanze del caso specifico, si pone come elemento strumentale al rispetto del diritto all'unità familiare, al diritto alla salute del minore e, in definitiva, al rispetto del suo interesse superiore.

Tale decisione risulta significativa per più ragioni. Innanzitutto, rappresenta un'ulteriore conferma giudiziale delle condizioni di grave deterioramento dei diritti umani dei migranti in transito verso l'Europa che restano bloccati in Libia. In particolare, la pronuncia del Tribunale di Roma ribadisce le sistematiche violazioni dei diritti umani perpetrare nei centri di detenzione libici, così ponendosi sulla scia di precedenti sentenze – in particolare, delle Corti di Assise di Milano del 2017³⁸ e di

³⁸ Corte d'Assise di Milano, sentenza 10 ottobre 2017, n. 10/17. Per un'analisi e un commento della sentenza, v. G. Battarino, *I campi di raccolta libici: un'istituzione concentrazionaria*, in *Questione Giustizia*, 2/2018, www.questionegiustizia.it; S.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

Agrigento del 2018³⁹ – che già avevano evidenziato le atrocità e gli abusi subiti dai migranti in tali contesti.

In secondo luogo, la pronuncia risulta interessante in quanto connette l'istituto del visto umanitario, disciplinato dal diritto dell'Ue, ai diritti all'unità familiare e alla salute, diritti di grande rilevanza secondo tanto fonti nazionali quanto internazionali (il Tribunale di Roma si riferisce esplicitamente alla Costituzione e alla relativa giurisprudenza della Corte Costituzionale, alla normativa italiana di recepimento e implementazione delle direttive qualifiche e procedure, nonché alla Cedu e alla Convenzione Onu del 1989 sui diritti dell'infanzia). Proprio alla luce della rilevanza dei quadri normativi nazionale, europeo ed internazionale a tutela dei diritti del minore e della madre, nonché in considerazione delle specifiche circostanze del caso di specie, il visto umanitario assume la veste di sola possibile "via d'uscita", idonea a garantire il rispetto dei diritti nel caso concreto.

Infine, la decisione del Tribunale di Roma è degna di nota per l'immediata applicabilità dell'art. 25 del Codice dei visti. Infatti, pur in assenza di una specifica disciplina nazionale, e nonostante l'incertezza e l'incompletezza di quella a livello di diritto dell'Unione, i giudici fanno uso dell'istituto del visto umanitario per come disciplinato dal Codice dei visti, riconoscendo la diretta e immediata applicabilità dell'art. 25. Così facendo, la norma viene considerata direttamente invocabile davanti al – e applicabile dal – giudice nazionale, anche laddove le competenti autorità diplomatiche abbiano negato la concessione del visto per motivi umanitari ex art. 25 del Codice dei visti.

6. 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

Bernardi, *Una condanna della Corte d'Assise di Milano svela gli orrori dei "centri di raccolta e transito" dei migranti in Libia*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 4/2018, p. 207 ss.

³⁹ Corte d'Assise di Agrigento, sentenza 22 giugno 2019, n. 1/2018.

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

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 Cgue, 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, 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 Corte, 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*. Nonostante in questo caso si tratti di 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 anch'essi decidere di optare per un approccio restrittivo e di cautela, sostanzialmente allineandosi alle conclusioni raggiunte dalla Cgue in *X e X c. Belgio*. In effetti, in *M.N. e altri c. Belgio* il nodo cruciale della giurisdizione sembra non essere facilmente aggirabile, costituendo uno scoglio decisivo che potrebbe portare la Corte Edu a dichiarare non sussistente la giurisdizione del Belgio nel caso di specie, con conseguente non ammissibilità del ricorso presentato dai ricorrenti Siriani.

Sul piano giurisprudenziale, dunque, non si rinvengono segnali incoraggianti nel senso del riconoscimento in capo agli Stati di obblighi di concessione di visti umanitari per garantire l'accesso alle procedure di asilo. Considerazioni analoghe sembrano potersi esprimere con riguardo al livello normativo che, parimenti, non sembra autorizzare maggiore ottimismo.

Nel contesto del diritto dell'Ue, in effetti, 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. Le iniziative del

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

Parlamento europeo con riguardo ai visti umanitari, in particolare, non hanno incontrato 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 sostanziale silenzio della Commissione.

In un tale scenario, l'ambito in cui, in realtà, si rinvengono segnali positivi è quello nazionale di alcuni Stati membri dell'Ue. La Cgue, con la sentenza in *X e X c. Belgio*, in effetti, pur avendo escluso che vi sia un obbligo per gli Stati di concedere un visto umanitario, ha 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 visti⁴⁰.

Rilevante in tal senso è l'esperienza dei corridoi umanitari sviluppata in Italia a partire dal 2015 e recante un interessante esempio 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 internazionale⁴¹.

⁴⁰ 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., p. 50-63.

⁴¹ 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*

Francesco Luigi Gatta

*I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea,
l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*

Nella situazione attuale, pertanto, l'insufficienza di soluzioni per un accesso legale e sicuro al territorio europeo fa sì che il diritto d'asilo, pur espressamente garantito a livello di diritto primario dell'Ue, nei fatti rimanga, in larga parte, ancora solamente teorico.

ABSTRACT: The article addresses the topic of the humanitarian visas in the light of its recent developments occurred at the European and Italian levels, analysing its legal and jurisprudential aspects. In particular, after contextualizing the humanitarian visa in the framework of the debate on the opening of legal avenues to access international protection in Europe, attention is devoted to both the legal and political implications of that instrument as interpreted by the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights. Finally, recent developments concerning the humanitarian visas are also addressed with specific regard to Italy.

KEYWORDS: humanitarian visa – international protection – Court of Justice of the European Union – European Court of Human Rights – humanitarian corridors

Francesco Luigi Gatta – Research Fellow, Université Catholique de Louvain (gattafrancesco@libero.it)

harmonisation: Practical cooperation, solidarity and external dimension, in V. Chetail – P. De Bruycker – F. Maiani (Eds), *Reforming the Common European Asylum System*, Leiden, 2016, p. 517-519.