

## Immigrazione e asilo

### Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani

*Sommario:* 1. La sentenza della Corte e le aspettative deluse. – 2 L'ingresso protetto dei richiedenti asilo *vs.* il contenimento dei flussi. – 3. Il Codice visti nel contesto dello spazio di libera circolazione. – 4. Quale limite alla competenza degli Stati membri in merito ai «motivi umanitari»? – 5. I visti umanitari come strumento per realizzare il reinsediamento? – 6. L'indispensabile apertura di canali di ingresso legale.

1. La sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2017 nel caso *X. e X. c. Belgio* è stata qualificata da più parti quale un'occasione persa per chiarire gli obblighi degli Stati circa l'ingresso per motivi umanitari di persone in stato di bisogno di protezione (si vedano, tra gli altri, 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*, 12 maggio 2017; G. Raimondo, "Visti umanitari: il caso X e X contro Belgio, C-638/16 PPU", in *Sidiblog*, 1 maggio 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", in *Strasbourg Observer*, 14 aprile 2017; E. Brower, "The European Court of Justice on Humanitarian Visas: Legal integrity vs. political opportunism?", CEPS, 16 marzo 2017). Persone che, se fossero già nel territorio di uno Stato europeo o stessero per raggiungerlo, avrebbero per lo meno il diritto di essere accolte per presentare una domanda di protezione e per tutto il tempo necessario ad esaminarla. Dopo avere ripetutamente letto che l'Unione è decisa a combattere il traffico di migranti, a ridurre il numero di morti in mare o comunque lungo le rotte migratorie e a garantire canali di ingresso legale, le attese su una sentenza riguardante proprio gli obblighi degli Stati in materia di ingressi protetti erano comprensibilmente alte. Attese alimentate dalle Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, rese esattamente un mese prima, ampiamente ispirate ai valori e ai diritti fondamentali dell'Unione. Tuttavia le aspettative sono state seccamente freddate da un'arida sentenza della Corte di giustizia che, seppure condivisibile in merito all'interpretazione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, non menziona neanche tangenzialmente il tormentato contesto dal quale la sentenza origina, che tuttavia esiste e rimane nello sfondo, ridotto a un silenzio assordante. L'ingresso protetto dei richiedenti protezione internazionale e l'aumento dei canali di ingresso legale dovrebbero essere regolati e previsti dalla legislazione europea e nazionale e non dovrebbero certo dipendere da una sentenza della Corte di giustizia. Tuttavia, in mancanza dei primi, la seconda diventa essenziale, quanto meno nell'evidenziare le lacune di una legislazione nettamente inadeguata a regolare determinati fenomeni sociali quale quello dell'immigrazione.

2. La richiesta di visti per motivi umanitari era stata presentata da una famiglia di cittadini siriani: una coppia sposata con tre bambini in tenera età, tutti ancora residenti nella martoriata città di Aleppo. La famiglia era riuscita a recarsi in Libano e a presentare all'Ambasciata belga a Beirut una domanda di visto di breve durata (massimo novanta



Unione europea, Corte di giustizia,  
*X. e X. c. Belgio*, causa C-638/16 PPU,  
sentenza del 7 marzo 2017  
([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu))

giorni) per ragioni umanitarie, fondando la propria richiesta sull'art. 25, par. 1, del regolamento n. 810/2009, c.d. Codice visti (regolamento del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti)). Chi più di una famiglia siriana con tre minori e ancora residente ad Aleppo avrebbe avuto diritto alla protezione internazionale se fosse giunta in uno degli Stati dell'Unione? Tuttavia le autorità belghe avevano negato il visto, ritenendo che altrimenti sarebbe stato come riconoscere il c.d. asilo diplomatico, istituito invece non presente in ambito europeo, non ricavabile dalla prassi degli Stati europei ed espressamente escluso anche dalla direttiva 2013/32, c.d. direttiva procedure (art. 3, par. 2, della direttiva 2013/32 del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale).

Il *Conseil du Contentieux des Étrangers*, di fronte al quale i coniugi siriani hanno presentato un ricorso avverso il diniego di visto, ha così sollevato un rinvio pregiudiziale per chiarire l'interpretazione dell'art. 25 del Codice visti, nonché se in un caso come questo vi sia «esercizio di una giurisdizione» da parte dello Stato belga. In aggiunta ha chiesto se si possano ricavare obblighi positivi in capo agli Stati per tutelare in modo effettivo il principio di *non-refoulement* di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra, all'art. 3 della CEDU e all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, stante che lo stesso art. 25 espressamente menziona che il rilascio del visto per motivi umanitari deve essere conforme agli obblighi internazionali.

Tuttavia la Corte non offre alcuna risposta in merito ai suddetti quesiti. Essa giunge, infatti, ad affermare che il Codice visti è stato adottato in base all'art. 62 TCE (ora 79, par. 2, lett. a), TFUE), dal quale si ricava la competenza dell'Unione ad adottare una politica comune in materia di visti e altri titoli di soggiorno di breve durata. Lo stesso art. 1 del Codice visti espressamente ne limita l'ambito di applicazione soltanto ai visti di breve durata.

Secondo la Corte, le richieste di visti umanitari dei ricorrenti nella causa principale sono invece volte a consentire loro un ingresso legale per poi presentare una domanda di protezione internazionale, implicando un soggiorno ben più lungo dei novanta giorni consentiti dal Codice visti. Seguendo il ragionamento della Corte, il rilascio di visti umanitari per motivi di protezione internazionale esorbita dall'ambito di applicazione del codice visti e rientra nelle competenze nazionali, non essendo ancora stato adottato alcun atto dell'Unione riguardante la disciplina dei visti di lunga durata. L'Unione potrebbe adottare una disciplina al riguardo ai sensi dell'art. 79, par. 2, lett. a), ma nessun atto è stato ancora adottato né alcuna proposta è stata sinora presentata. Si tratta dunque di una materia chiaramente rientrante nell'ambito di applicazione del diritto nazionale.

Secondo la Corte, le autorità belghe hanno dunque errato nel qualificare la richiesta come di un visto di breve durata ai sensi del Codice visti, trattandosi invece di una richiesta di visto di lunga durata per motivi di protezione internazionale disciplinata, eventualmente, dal diritto nazionale.

La Corte corrobora tale valutazione anche alla luce del sistema europeo comune di asilo, dato che l'accoglimento delle richieste dei ricorrenti (ingresso con visto umanitario e successiva richiesta di protezione internazionale) avrebbe di fatto consentito la presentazione di una domanda di protezione internazionale sulla base del Codice visti, addirittura scegliendo lo Stato competente ad esaminare la domanda. Si tratterebbe in altre parole di una modifica sostanziale della struttura generale del Sistema europeo comune di asilo che non permette tale possibilità di scelta, bensì contempla l'obbligo per gli Stati membri di esaminare le domande di asilo presentate nel loro territorio, sulla base dei criteri di determinazione dello Stato competente stabiliti nel regolamento Dublino.

La sentenza si chiude così bruscamente con una dichiarazione di esclusione della fattispecie dall'ambito di applicazione del codice visti e senza affrontare nel merito le questioni poste dal giudice remittente. Come noto, infatti, in mancanza di applicazione del diritto UE, viene meno quel nesso necessario per l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché per fondare la stessa competenza giurisdizionale della Corte di giustizia.

La pronuncia della Corte giustifica la delusione delle aspettative cui si accennava all'inizio. Soprattutto perché l'Avvocato generale pareva aver servito alla Corte di giustizia in un piatto d'argento la soluzione giuridica al problema dei problemi, vale a dire l'ingresso protetto dei migranti e, segnatamente, dei richiedenti protezione internazionale. Diversamente da quanto sostenuto dalla Corte, secondo l'Avvocato generale, la fattispecie all'origine della causa rientrava pienamente nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, dunque, comportava l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione in coerenza con quanto previsto nell'ambito della CEDU. Da ciò anche l'obbligo d'interpretare l'art. 25, par. 1, del Codice visti in conformità ai vincoli derivanti dal diritto internazionale e dalla Carta, che dovrebbe quindi essere letto non come un'autorizzazione in capo agli Stati a rilasciare visti per motivi umanitari, bensì come un obbligo, almeno tutte le volte che vi siano situazioni come quella del caso di specie.

Le Conclusioni hanno il grande merito di avere ribadito l'esigenza di interpretare le norme in materia di immigrazione e asilo alla luce dei valori e dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a prescindere dai timori prospettati dai Governi circa le conseguenze sul piano organizzativo che questo comporta. Tuttavia, la soluzione prospettata dall'Avvocato generale muove da un'interpretazione delle regole ad oggi vigenti nell'ordinamento dell'Unione completamente diversa rispetto a quella unanimemente seguita dalle istituzioni UE e dagli Stati membri. Pur non essendo questo un aspetto determinante nell'interpretare le norme UE, è comunque un dato rilevante del quale non si può non tener conto.

Basti considerare che uno degli obiettivi principali delle attuali politiche di asilo è il contenimento degli ingressi dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo, rafforzando i controlli alle frontiere esterne e sostenendo gli sforzi nell'accoglienza dei Paesi di transito dei migranti, inclusi i richiedenti asilo. L'intervento nella causa di quattordici Stati membri e la concorrente opinione del servizio giuridico della Commissione europea ne sono l'ulteriore conferma. Una pronuncia diversa da parte della Corte avrebbe in effetti comportato una modifica radicale dell'attività delle rappresentanze diplomatiche nei Paesi di origine e transito dei migranti, per nulla attrezzate a poter gestire un aumento di richieste di ingresso regolare. Come sostenuto dall'Avvocato generale, anche questo profilo non è di per sé dirimente, ma è però doveroso constatare che la cooperazione internazionale ed il coinvolgimento delle rappresentanze diplomatiche degli Stati membri è piuttosto volto a rafforzare la cooperazione dei Paesi di origine e di transito nel contenimento dei flussi verso l'Unione piuttosto che verso la realizzazione di ingressi protetti.

«Stemming the flows» è il mantra delle politiche migratorie dei Governi e dell'Unione di questi ultimi anni, mentre residuale e limitata è la predisposizione di canali di ingresso legale, anche per le persone in evidente bisogno di protezione internazionale.

Questa mancanza di considerazione del contesto è forse l'aspetto che accomuna la sentenza della Corte e le Conclusioni dell'Avvocato generale. La sentenza della Corte, essendosi 'fermata' al profilo dell'incompetenza manca anche solo di menzionare il complesso ambito nel quale le richieste di visti umanitari si collocano; le conclusioni dell'Avvocato generale, invece, assumendo l'esistenza della competenza, offrono un'interpretazione del Codice

visti ispirata ai valori dell'Unione, ma anch'esse tuttavia prescindono dal contesto più ampio delle politiche migratorie e di asilo dell'Unione e degli Stati membri, del quale il Codice è un tassello che concorre a comporre un complesso mosaico che deve necessariamente essere considerato anche nell'interpretazione dei singoli atti.

3. Nella faticosa costruzione della politica europea di immigrazione e asilo, quello dei visti di breve durata è uno dei pochi ambiti nei quali esistono regole armonizzate. Il Codice visti deve poi essere interpretato alla luce delle norme dei Trattati, nel contesto di tutti gli strumenti dell'Unione già in vigore, che formano un sistema complesso innestato negli ordinamenti nazionali e complementare ad essi. È un dato oggettivo che nessuno Stato membro né le istituzioni europee hanno mai inteso disciplinare l'ingresso nell'Unione europea di richiedenti protezione internazionale, né hanno mai previsto le procedure e modalità di rilascio dei visti in tali casi. L'ampliamento delle possibilità di rilascio di visti umanitari è menzionata in alcuni documenti delle istituzioni europee, senza tuttavia essersi mai tradotta nella proposta di un atto normativo (si veda lo studio del Parlamento europeo, *Humanitarian visas: option or obligation?* Study for the LIBE Committee, 2015; più ampiamente A. Del Guercio, cit., p. 19).

Nonostante l'Unione abbia competenza anche per regolare il rilascio dei visti di lunga durata, nessuna normativa è stata adottata sino ad oggi, se non limitatamente all'equipollenza del visto di lunga durata con quelli di breve durata ai fini della circolazione nell'area Schengen (consentita fino a novanta giorni in un intervallo di centottanta giorni). Sono gli Stati a dover dichiarare quali sono i visti/permessi di soggiorno che consentono questa equipollenza, dovendo agire nel rispetto del principio di leale cooperazione e di responsabilità.

Essendo rilasciati in base a presupposti comuni, i visti di breve durata consentono la circolazione nell'area Schengen, tant'è che sono denominati «Visti Schengen Uniformi». Come per «Schengen» anche per i visti è stato creato un vero e proprio 'sistema', costituito dall'elenco dei Paesi ai cui cittadini è richiesto il visto, da una banca dati e dai presupposti e procedure per il rilascio del visto contenuti nel Codice visti. È proprio la stretta connessione con il sistema Schengen che impone agli Stati di interpretare e applicare tali norme secondo criteri uniformi, nell'interesse di tutti gli Stati UE parti dell'area di libera circolazione.

Gli Stati possono discostarsi da quanto ivi disposto e rilasciare visti di breve durata in base a presupposti diversi da quelli comuni ma sempre tassativamente previsti, secondo quanto disposto dall'art. 25 dello stesso Codice. I visti così rilasciati dagli Stati sono definiti «visti a validità territoriale limitata», dato che, proprio perché non sono rilasciati sulla base dei presupposti comuni, possono consentire solo l'ingresso e il soggiorno fino a novanta giorni nel solo Stato che li rilascia. Inoltre, tale possibilità, essendo una deroga alla disciplina generale armonizzata, dovrebbe essere limitata a casi eccezionali. Recita infatti l'art. 25, par. 1 «I visti con validità territoriale limitata sono rilasciati eccezionalmente ... per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali».

Il tenore dell'art. 25 del codice visti e di tutte le altre norme in vigore, sia sul piano internazionale sia su quello europeo e dell'Unione in particolare, tendono ad escludere che si possa fondare su tale articolo un obbligo di rilascio di un visto umanitario nei casi di richiesta di protezione internazionale. È innegabile che sostenerlo significherebbe riconoscere un diritto di richiesta di protezione attraverso le rappresentanze diplomatiche, qualcosa di molto simile all'asilo diplomatico, anche se fosse limitato a casi nei quali il bisogno di protezione è manifesto. Anche la possibilità di utilizzare il visto di breve durata per poi convertire il permesso in uno di lungo periodo non è tendenzialmente consentita

dal Codice visti che sempre all'art. 25 limita la possibilità degli Stati di rinnovare visti di breve durata per uno stesso periodo di centottanta giorni e solo «per motivi ritenuti giustificati dal consolato». Nella gran parte degli Stati membri poi l'ingresso di breve durata non consente la prosecuzione del soggiorno per altri motivi, se non per motivi familiari ma sempre in casi limitati e in presenza di presupposti tassativamente stabiliti.

4. Possiamo chiederci se la pronuncia della Corte sarebbe stata diversa nel caso in cui i ricorrenti avessero domandato non un visto per richiedere protezione internazionale, ma solo un visto di breve durata per motivi umanitari, ad esempio per motivi di salute o per consentire una visita ad un familiare o conoscente in situazioni del tutto particolari. In un caso come questo la Corte non avrebbe potuto dichiarare la propria incompetenza e probabilmente avrebbe dovuto chiarire l'interpretazione della nozione di «motivi umanitari» ai sensi dell'art. 25 o, almeno, indicare i criteri interpretativi che gli Stati devono seguire nell'adottare un provvedimento basato su questo presupposto. A questo riguardo, si consideri però che il riferimento alla discrezionalità degli Stati nell'apprezzamento delle ragioni umanitarie si ritrova anche in altri atti normativi dell'Unione, laddove agli Stati è consentito derogare alle regole comuni per ammettere una persona nel proprio territorio pur non avendo i requisiti per circolare nell'area Schengen. Così dispone, ad esempio, il Codice frontiere Schengen che all'art. 6, punto 5, lett. c), (regolamento 2016/399 del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone) reca una disposizione in tutto analoga a quella dell'art. 25 del Codice visti: «i cittadini di paesi terzi che non soddisfano una o più delle condizioni di cui al paragrafo 1 possono essere autorizzati da uno Stato membro ad entrare nel suo territorio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali». Lo stesso Codice all'art. 14 contempla separatamente la situazione dei richiedenti protezione internazionale, come limite all'obbligo di respingimento alla frontiera laddove prevede che «Sono respinti dal territorio degli Stati membri i cittadini di paesi terzi che non soddisfino tutte le condizioni d'ingresso previste dall'articolo 6, paragrafo 1, e non rientrino nelle categorie di persone di cui all'articolo 6, paragrafo 5. Ciò non pregiudica l'applicazione di disposizioni particolari relative al diritto d'asilo e alla protezione internazionale o al rilascio di visti per soggiorno di lunga durata». È evidente che i «motivi umanitari» di cui all'art. 6, par. 5, includono situazioni diverse rispetto a quelle del diritto d'asilo e della protezione internazionale: in questo secondo caso gli Stati membri sono obbligati ad ammettere gli stranieri bisognosi di protezione, in deroga all'obbligo di respingimento dei migranti irregolari.

Ancora in base all'art. 6 della direttiva 2008/115, c.d. direttiva rimpatri, «(i)n qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare. In tali casi non è emessa la decisione di rimpatrio [...]». Infine, anche nella direttiva 2011/95, c.d. direttiva qualifiche è previsto che essa «non si applica ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi cui è concesso di rimanere nel territorio di uno Stato membro non perché bisognosi di protezione internazionale, ma per motivi caritatevoli o umanitari riconosciuti su base discrezionale» (considerando n. 15). La Corte interpretando tale direttiva e segnatamente l'art. 3 che consente agli stati di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli in materia di riconoscimento della protezione internazionale, ha espressamente affermato che tale possibilità rientra nella competenza degli Stati membri che possono riconoscere un diritto d'asilo in base alla normativa nazionale «pur-

ché quest'altro tipo di protezione non comporti un rischio di confusione con lo status di rifugiato ai sensi della stessa direttiva» (Corte di giustizia, sentenza del 9 novembre 2010, C-57/09, *B e D*, par. 118-121).

Anche l'interpretazione contestuale induce a ritenere che la qualificazione dei «motivi umanitari» rientra nelle competenze degli Stati ed è inserita nel contesto delle norme in materia di immigrazione e asilo non come forma di garanzia delle persone bisognose di protezione ma bensì per consentire agli Stati di derogare agli obblighi derivanti dalle norme UE, consentendo loro di esercitare il loro margine di discrezionalità. Potrebbe, ad esempio, la Corte intervenire, sindacando i presupposti che gli Stati hanno ritenuto sussistenti per fondare l'esistenza di ragioni umanitarie? O, al contrario, potrebbe la Corte ritenere che gli Stati hanno violato il diritto UE se non hanno riscontrato motivi umanitari laddove invece sembrerebbe che tali motivi sussistano? La risposta deve essere negativa, a meno che attraverso l'applicazione della clausola umanitaria gli Stati non compromettano l'effetto utile e l'uniforme applicazione del Codice visti, analogamente a quanto la Corte ha affermato in relazione al rapporto tra diritto di asilo riconosciuto in base alla Costituzione di uno Stato membro e protezione internazionale di derivazione europea.

In altre parole, il riferimento ai motivi umanitari è volto ad individuare una riserva di campo a favore degli Stati membri consentendo loro di derogare in via eccezionale a quanto disposto dalle norme UE. Si badi bene che non è un'eccezione ad una regola che, in quanto tale, rientrerebbe nella competenza dell'Unione, ma una riserva a favore della legislazione nazionale che potrebbe essere sindacata dalla Corte di giustizia solo se interferisse con l'applicazione corretta della regola stabilita dalla norma UE. Qualcosa di simile è avvenuto nel corso del 2011 in connessione con gli eventi della c.d. Primavera araba. Allora l'Italia accolse tutte le persone giunte nelle coste siciliane e rilasciò loro un permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base della normativa nazionale nonché un documento di viaggio ritenuto dall'Italia valido ai fini della circolazione nell'area Schengen, come espressamente consentito dal Codice Schengen. In seguito alle tensioni create tra alcuni Stati membri, *in primis* Italia e Francia, la Commissione ha adottato delle linee guida alle quali gli Stati devono attenersi, posto che «gli eventi verificatisi nel 2011 hanno posto in evidenza che il rilascio di visti per soggiorni di lunga durata, di permessi di soggiorno, compresi quelli temporanei, e di documenti di viaggio a cittadini di paesi terzi, in casi di afflusso massiccio improvviso di migranti, può avere effetti negativi sul corretto funzionamento dello spazio Schengen senza frontiere interne» (*Orientamenti per garantire che l'acquis di Schengen venga applicato e interpretato in modo coerente*, in *Relazione biennale sul funzionamento dello spazio Schengen 1° novembre 2011 - 30 aprile 2012*, COM(2012)230 del 16 maggio 2012, p. 13).

5. Gli Stati possono dunque prevedere l'ingresso per motivi umanitari ma non possono essere considerati obbligati a farlo, non almeno in base al Codice visti, non in base alla normativa dell'Unione ma semmai in base alla normativa nazionale e agli obblighi internazionali gravanti sui singoli Stati.

In effetti a livello statale esistono sistemi di ingresso protetto, nell'ambito dei quali sono esercitati poteri discrezionali da parte degli Stati, nella convinzione di non ottemperare ad alcun obbligo interno o internazionale. Alcuni Stati rilasciano visti di breve durata ai sensi dell'art. 25 del Codice visti. Lo stesso Belgio, Stato convenuto nella causa qui in commento, risulta avere una prassi in questo senso (si veda la scheda di informazione del *Centre fédéral migration* belga, "Visas humanitaires: Myria propose une approche chiffrée et demande davantage de transparence", [www.myria.be](http://www.myria.be) citata da 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* 1/2017, nota 57). L’Italia, decisamente avara in materia di ingresso protetto di richiedenti protezioni internazionale, ha adottato un programma di ingressi per motivi umanitari sulla base dell’art. 25 del Codice visti solo grazie all’impulso di organizzazioni non governative che si fanno carico anche dei costi dell’accoglienza (si veda la dettagliata analisi di P. Morozzo della Rocca, *ibidem*). Tuttavia, si tratta di prassi che dovrebbero essere inserite più propriamente nell’alveo dei c.d. reinsediamenti, applicabili sia a beneficiari di protezione internazionale sia a richiedenti protezione internazionale e che richiedono necessariamente l’intervento attivo di soggetti interposti tra lo Stato e il beneficiario. Talvolta il soggetto può essere l’UNHCR, talaltra possono invece essere altre organizzazioni non governative, come nel caso dell’esperienza italiana.

Anche l’Unione ha un proprio strumento sul reinsediamento: la raccomandazione C(2015)3560 della Commissione relativa a un programma di reinsediamento europeo che ha previsto il reinsediamento di 20.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale. È poi all’esame di Parlamento e Consiglio una proposta di regolamento che renderà vincolante lo strumento del reinsediamento (proposta COM(2016) 468 del 13 luglio 2016 che istituisce un quadro dell’Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio). Una volta approvato, questo atto sarà vincolante: un progresso, la sostituzione della raccomandazione con un regolamento, ma molto limitato dato che la sua applicazione pratica dipenderà da un piano di reinsediamento annuale che gli Stati dovranno accettare su base volontaria. Anche la dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016 contempla, tra le altre cose, il reinsediamento dalla Turchia all’Unione di un cittadino siriano per ogni cittadino siriano rimpatriato dalla Grecia alla Turchia e che sia giunto irregolarmente nelle isole greche a partire dal 20 marzo 2016, inclusi i richiedenti protezione internazionale. È stata così adottata anche una raccomandazione per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia (raccomandazione della Commissione C(2015)9490, 11 novembre 2016).

Anche questo sommario accenno agli strumenti esistenti in materia d’ingresso protetto evidenzia come nell’ordinamento europeo l’ingresso protetto di potenziali beneficiari di protezione internazionale è contemplato in strumenti *ad hoc* e non è mai stato inteso come ricavabile dal Codice visti. Semmai per alcuni Stati membri, il rilascio di un visto di breve durata è stato lo strumento per garantire l’ingresso di persone selezionate attraverso programmi di reinsediamento, che sarebbero potute entrare comunque anche con un visto di lunga durata su base nazionale. Proprio la prassi del Belgio lo dimostra, laddove ha consentito l’ingresso protetto di beneficiari di protezione internazionale sia attraverso visti di breve durata sia di visti di lunga durata, esercitando un apprezzamento totalmente discrezionale su tale opzione. È dunque pacifico che gli Stati *possano* rilasciare visti umanitari in talune circostanze, ma non può essere affermato un *obbligo* dello Stato a farlo, almeno non ai sensi del diritto dell’Unione europea. Inoltre, la Corte nel dichiarare la competenza degli Stati membri, ha implicitamente anche affermato che gli Stati non dovrebbero rilasciare visti di breve durata a validità territoriale limitata ai sensi del Codice visti nei casi di persone bisognose di protezione internazionale, mentre ben potrebbero rilasciare visti di lunga durata, secondo quanto disposto dalla propria legislazione nazionale.

A questo punto la Corte avrebbe però dovuto almeno accennare al complesso sistema di tutela dei diritti esistente in ambito europeo e almeno menzionare gli obblighi che gravano in capo agli Stati di rispettare i diritti fondamentali e derivanti dalla Carta quando si applica il diritto UE e dalla CEDU quando gli Stati agiscono al di fuori dell’ambito di ap-

plicazione del diritto UE. Esiste un'interessante giurisprudenza della Corte EDU in materia di diritto all'unità familiare, nella quale la Corte, interpretando l'art. 8 CEDU, ha ricavato un obbligo positivo in capo agli Stati di concessione del visto per motivi familiari in determinate circostanze (Corte europea dei diritti umani, *Sen c. Paesi Bassi*, ricorso n. 31465/96, sentenza del 21 dicembre 2001; *Osman c. Danimarca*, ricorso n. 38058/09, sentenza del 14 giugno 2011). La Corte avrebbe anche potuto dedicare qualche riga all'irragionevolezza di un sistema che non offre canali di ingresso regolare delle persone bisognose di protezione internazionale e collocare pienamente il Codice visti nel sistema delle norme e politiche di immigrazione e asilo, invece di limitarsi ad un'interpretazione pur condivisibile in materia di competenza e ambito di applicazione ma davvero troppo arida considerando il complesso contesto in cui si colloca.

6. Da anni l'Unione stenta ad avere una politica migratoria efficace e la c.d. crisi dei migranti ha reso plasticamente evidente tutte le debolezze degli strumenti giuridici sinora ad essa attribuiti. Questa oggettiva debolezza è stata ulteriormente enfatizzata dalla difficoltà dei Governi a concordare strategie politiche di gestione dell'immigrazione, ispirate anche soltanto a un sano pragmatismo. Al contrario, la coesione tra i Governi è stata rapidamente ritrovata per l'approvazione di politiche di contrasto degli arrivi irregolari che, a partire dalla Dichiarazione UE-Turchia, hanno incluso anche i richiedenti asilo. Una misura qualificata dalla Commissione come «temporanea e straordinaria che è necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ripristinare l'ordine pubblico e deve essere sostenuta da un adeguato quadro operativo» (Commissione europea, *Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di immigrazione*, COM(2016)166 del 16 marzo 2016, p. 2), ma che invece i Governi paiono intenzionati a replicare in altre aeree di provenienza dei flussi migratori, in particolare quelle interessate dalla c.d. rotta del Mediterraneo centrale.

Non vi è stato invece alcun tentativo di adottare a livello europeo una misura straordinaria di accoglienza dei migranti bisognosi di protezione. Una misura di questo tipo avrebbe potuto offrire accoglienza a quel milione di persone comunque arrivate nel territorio europeo, ma attraverso canali irregolari e controllati dai trafficanti di esseri umani, al netto di tutti quelli che hanno drammaticamente perso la vita durante il viaggio, in mare, nel deserto o in uno dei centri di detenzione ormai attivi e affollati in alcuni dei Paesi di transito.

L'ampliamento delle possibilità di ingresso legale non riguarda esclusivamente le persone bisognose di protezione internazionale, ma contempla un ventaglio di strumenti diversi in ragione della diversità delle ragioni della scelta migratoria. Tali diversità tendono a confondersi nel dibattito, alimentando una sensazione di impossibilità di azione di fronte alla paventata prospettiva dell'ingresso potenziale di milioni di persone. Il risultato è che anche ciò che sarebbe possibile realizzare, subito e senza difficoltà, non viene effettuato e sostenuto, *in primis* dai Governi.

Al contrario, la necessità dell'apertura di canali d'ingresso legali è sempre menzionata, sebbene con maggiore o minore enfasi. Si tratta, infatti, da una parte, di una necessità per l'Unione che, dati alla mano, deve attrarre lavoratori stranieri per mantenere un mercato competitivo nei prossimi trent'anni alla luce, anche, dell'arcinoto calo demografico. Dall'altra, l'apertura di canali d'ingresso regolare è il miglior alleato sia nella lotta ai trafficanti di esseri umani, sia nel contrasto dell'abuso del diritto d'asilo. In un contesto di chiusura da parte di tutti i Paesi dell'Unione dei canali d'ingresso per manodopera non qualificata e per ricongiungimento familiare, di cessazione delle c.d. regolarizzazioni/sanatorie (che in Italia sono state il principale strumento di ingresso di lavoratori stranieri fino al 2009), l'ingresso irregolare e la successiva richiesta di protezione internazio-



nale è l'unico modo per poter rimanere come regolarmente soggiornanti e auspicare in una qualche forma di protezione o di concessione di un titolo di soggiorno, soprattutto se le prospettive di rimpatrio non esistono o sono comunque molto scarse.

I c.d. visti umanitari si inseriscono in questo contesto magmatico di norme e politiche a tratti irrazionali, del quale non si può non prescindere. Riguardano persone in evidente bisogno di protezione e, dunque, non si applicano in via di principio a tutte le potenziali richieste d'ingresso. Essi sono già una realtà praticata da alcuni Stati sia europei sia oltre oceano che, in parte, coincidono con il sistema principale di ingresso protetto di persone beneficiarie di protezione costituito dal reinsediamento. Di tutto questo la sentenza della Corte di giustizia non dà alcun conto. Se da una parte essa è condivisibile nell'interpretazione rigorosa dell'ambito di applicazione del Codice visti, dall'altra avrebbe potuto inviare un monito alle istituzioni europee e ai Governi degli Stati membri, accendendo il faro del diritto – e dei diritti fondamentali, in particolare – anche in questo martoriato settore, che sempre più diventa un limbo giuridico, analogamente al limbo reale di tutti quei luoghi nei quali sono bloccati in transito migliaia di migranti.

Chiara Favilli\*

**ABSTRACT. Humanitarian Visa and international Protection: So Close, So Far**

The Court of Justice in the case *X. X. v. Belgium* declared that the facts fell outside EU Law since the Syrian family had applied for a visa for international protection that should have been qualified as a long-term visa and not as short-term one. As the European Union has not ruled on long-term visa, EU law, including EU Charter of Fundamental Rights, does not apply in the case at stake and the CJEU declared its incompetence. While we agree with the Court on this, it is regrettable that the CJEU has not taken the chance to say at least few words on the need to reform the European Asylum System and to shed some lights on the need to provide for legal ways of access to EU countries. Protected entries for people in need of international protection are commonly mentioned as the proper way to deal with humanitarian crisis and mass migration. However, the European Union and its Member States have never adopted an extraordinary measure of reception while they have set up a complex system to stem migrants' flows, including those of asylum seekers.

*Keywords:* Visa; humanitarian visa; asylum; international protection; humanitarian protection; temporary protection.

\* Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Via delle Pandette, 32 – 50127 Firenze, chiara.favilli@unifi.it.