



NOTA N. 101

VISTI UMANITARI E DIRITTO DI ASILO: LA CORTE DI GIUSTIZIA TRACCIA IL CONFINE TRA LE COMPETENZE DELL'UNIONE E QUELLE DEGLI STATI MEMBRI

Secondo la Corte di Giustizia dell'Unione europea, gli Stati membri non sono tenuti a rilasciare un visto con validità territoriale limitata per consentire ai richiedenti l'esercizio del diritto alla protezione internazionale attraverso la domanda di asilo.

Il diritto dell'Unione stabilisce unicamente le procedure e i requisiti per il rilascio dei visti per soggiorni della durata massima di 90 giorni; la decisione sul rilascio a cittadini di paesi terzi di visti o di titoli di soggiorno di lunga durata per motivi umanitari spetta ai singoli Stati.

Il quadro normativo in materia di visti

I Trattati prevedono la possibilità per il Parlamento europeo e il Consiglio di adottare, secondo la procedura legislativa ordinaria, misure riguardanti la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata (art. 77, par. 2, lett. a), TFUE¹). Il 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**), fissa le procedure e le condizioni per il rilascio del visto per soggiorni di breve durata, pari a un massimo di 90 giorni su un periodo di 180 giorni, nel territorio dei paesi dell'Unione europea e negli Stati associati che applicano l'accordo di Schengen.

Le tipologie di visto per soggiorni di breve durata previste dal Regolamento sono essenzialmente due:

- **visti uniformi** (art. 24, Regolamento (CE) n. 810/2009), validi per il territorio dell'insieme delle Parti contraenti, rilasciati per transito aeroportuale o per soggiorni di breve durata, o di viaggio, fino a 90 giorni, con uno o più ingressi;
- **visti con validità territoriale limitata** (art. 25, Regolamento (CE) n. 810/2009), validi soltanto per lo Stato Schengen la cui Rappresentanza abbia rilasciato il visto (o, in casi particolari, anche per altri Stati Schengen

¹ L'articolo 62, par. 2, lett. a), b), ii), del Trattato CE, prevedeva l'adozione da parte del Consiglio di misure relative ai visti per i soggiorni previsti di durata massima di tre mesi.

specificamente indicati), senza alcuna possibilità di accesso, neppure per il solo transito, al territorio degli altri Stati Schengen.

I visti con validità territoriale limitata rappresentano un'eccezione al regime comune dei visti uniformi, ammessa **per motivi umanitari, di interesse nazionale o in forza di obblighi internazionali**. Sono rilasciati dalla Rappresentanza diplomatica o consolare quando questa ritenga necessario, per una delle ragioni sopra indicate, derogare al principio dell'adempimento delle condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e), del codice frontiere Schengen oppure concedere il visto nonostante l'opposizione al rilascio di un visto uniforme manifestata dallo Stato membro consultato ovvero senza consultazione preliminare per motivi di urgenza.

Il rilascio dei **visti per soggiorni di durata superiore a tre mesi** è, invece, disciplinato dal diritto nazionale. Tali visti sono validi per soggiorni di oltre 90 giorni, con uno o più ingressi, nel territorio dello Stato Schengen la cui Rappresentanza diplomatica o consolare abbia rilasciato il visto e consentono, qualora il visto sia in corso di validità, di circolare liberamente nei Paesi Schengen diversi da quello che ha rilasciato il visto, per un periodo non superiore a 90 giorni per semestre.

Benché l'articolo 79, paragrafo 2, lettera a), TFUE consenta al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare, secondo la procedura legislativa ordinaria, misure relative alle condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare, l'Unione non ha adottato una legislazione organica in questo ambito. In proposito, sono state approvate direttive che disciplinano in modo uniforme le condizioni di ingresso e soggiorno soltanto per determinate categorie di soggetti o per situazioni specifiche².

I fatti oggetto della decisione della Corte di Giustizia

Il 12 ottobre 2016 una coppia sposata e i loro tre figli minorenni, cittadini siriani residenti ad Aleppo (Siria), hanno presentato presso l'ambasciata del Belgio a Beirut (Libano) **domanda di visto con validità territoriale limitata** sulla base dell'articolo 25, paragrafo 1, lettera a), del Codice dei visti (Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce

² Ad esempio, ricongiungimento familiare (direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare); studenti, volontari, tirocinanti, lavoratori alla pari (direttiva 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato); ricercatori (direttiva 2005/71/CE del Consiglio del 12 ottobre 2005 relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica); lavoratori altamente qualificati nell'ambito di una relazione subordinata già avviata (direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati); lavoratori stagionali (direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali); dirigenti, personale specializzato e dipendenti in tirocinio (direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari).

un codice comunitario dei visti, come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013). I visti miravano a consentire ai richiedenti di lasciare la città assediata di Aleppo **al fine di presentare una domanda d'asilo in Belgio**. A sostegno dell'istanza, veniva riferito che uno dei richiedenti era stato sequestrato, percosso e torturato da un gruppo terrorista e liberato a seguito del pagamento di un riscatto; venivano, inoltre, evidenziate la precaria situazione della sicurezza in Siria, l'esposizione al rischio di persecuzioni religiose a causa dell'appartenenza alla confessione cristiana ortodossa e l'impossibilità di essere registrati come rifugiati nei paesi limitrofi, data la chiusura della frontiera fra il Libano e la Siria.

La domanda dei cittadini siriani è stata **respinta dall'Ufficio per gli stranieri belga**, secondo il quale autorizzare il rilascio di visto con validità territoriale limitata affinché possa essere presentata una domanda d'asilo in Belgio equivale a consentire la presentazione della domanda di asilo presso una sede diplomatica, che non rientra tra le autorità competenti a tal fine. Questa decisione è stata **impugnata dinanzi alla Commissione per il contenzioso in materia di stranieri del Belgio**, sostenendo che l'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede un obbligo positivo per gli Stati membri di garantire il diritto d'asilo e che la concessione di una protezione internazionale è l'unico mezzo per evitare il rischio che siano violati l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'articolo 4 della Carta. Dagli obblighi internazionali che incombono al Regno del Belgio deriverebbe, dunque, l'obbligo di rilascio, per motivi umanitari, dei visti previsti dall'articolo 25, paragrafo 1, lettera a), del codice dei visti.

La Commissione per il contenzioso in materia di stranieri ha, quindi, deciso di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea, tramite la procedura del **rinvio pregiudiziale**, chiedendo una decisione in via d'urgenza.

La decisione della Corte di Giustizia

La Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione della nozione di "obblighi internazionali" di cui all'articolo 25, paragrafo 1, lettera a), del codice dei visti, e sulla sussistenza a carico degli Stati membri di un obbligo di rilascio dei visti con validità territoriale limitata nel caso in cui sia dimostrato un rischio di violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, segnatamente degli articoli 4 (Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti) e 18 (Diritto di asilo), o di un altro obbligo internazionale dal quale essi sono vincolati, in particolare della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dell'articolo 33 della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati.

Nelle sue **conclusioni** del 7 febbraio, l'**Avvocato Generale** Paolo Mengozzi aveva proposto alla Corte di dichiarare che ai fini del rilascio di un visto con validità territoriale limitata gli Stati membri sono tenuti al rispetto delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione non in termini di attuazione di obblighi internazionali, ma nel caso in cui vengano invocati motivi umanitari. Aveva, inoltre, ritenuto che gli Stati membri fossero obbligati al rilascio di un visto con validità territoriale limitata per ragioni umanitarie in tutti i casi nei quali, avuto riguardo alle

circostanze specifiche, ci siano motivi seri e fondati di ritenere che il rifiuto del visto esponga il richiedente al rischio di tortura, privandolo di uno strumento giuridico per esercitare il suo diritto alla protezione internazionale. L'Avvocato Generale ha, pertanto, invitato la Corte a riconoscere la via legale di accesso alla protezione internazionale sancita dall'articolo 25, par. 1, lett. a) del Codice dei visti. La **Corte di Giustizia** ha disatteso tale orientamento, affermando nella [decisione del 7 marzo](#) (causa C-638/16 PPU, *X e X c. Regno del Belgio*) che la domanda di visto con validità territoriale limitata - presentata per motivi umanitari da un cittadino di un paese terzo presso la rappresentanza dello Stato membro di destinazione situata nel territorio di un paese terzo, con l'intenzione di presentare una domanda di protezione internazionale e, pertanto, di **soggiornare in tale Stato membro per più di 90 giorni** su un periodo di 180 giorni - non rientra nell'ambito di applicazione del codice dei visti, bensì **unicamente nell'ambito di applicazione del diritto nazionale**. Spetta, dunque, **agli Stati membri la decisione sul rilascio** a cittadini di paesi terzi **di visti** o di titoli di soggiorno **di lunga durata**, anche per motivi umanitari.

In effetti, **l'Unione europea non ha adottato una legislazione uniforme** per quanto riguarda le **condizioni di rilascio**, da parte degli Stati membri, **di visti o di titoli di soggiorno di lunga durata a cittadini di paesi terzi per motivi umanitari**; obiettivo - ben più limitato - del Codice dei visti è quello di prevedere norme comuni sul rilascio di visti per soggiorni sul territorio degli Stati membri non superiori a 90 giorni. Per questi motivi, secondo la Corte di Giustizia consentire ai cittadini di paesi terzi di presentare, basandosi sul Codice, domande di visto finalizzate a ottenere una protezione internazionale nello Stato membro di loro scelta lederebbe l'impianto generale del sistema istituito dal Regolamento (UE) n. 604/2013 Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

In questo modo, la Corte ha **escluso la possibilità di utilizzare** l'istituto del **visto per soggiorni di breve durata** per finalità diverse da quelle per le quali è stato previsto, in particolare **per ottenere accesso alla protezione internazionale**.

Poiché i fatti oggetto del giudizio non sono disciplinati dal diritto dell'Unione europea, secondo la Corte **non può essere invocata** l'applicazione degli articoli 4 e 18 della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**.

9 marzo 2017

A cura di Lorella Di Giambattista