
ADiM BLOG

Maggio 2020

EDITORIALE

*Tra visti umanitari e respingimenti alla frontiera:
si può ancora cercare asilo in Europa?*

Alessandro Bufalini

Ricercatore di Diritto internazionale

Università degli Studi della Tuscia

Quali sono le alternative alle politiche di contenimento delle migrazioni? Che relazione esiste tra i tentativi di accesso non autorizzato al territorio dello Stato e l'esistenza di vie legali di ingresso? È davvero possibile limitare i viaggi lungo le rotte del Mediterraneo e i tentativi di scavalcare muri e fili spinati attraverso la creazione di percorsi sicuri e regolari? Esistono degli obblighi per gli Stati diretti a garantire l'accesso regolare al proprio territorio e così allentare le pressioni migratorie ai propri confini? Nelle ultime settimane queste domande, che da tempo si aggirano sulle politiche in materia di asilo e immigrazione, sono prepotentemente riemerse e sottendono un interrogativo ancora più grande: si può ancora cercare asilo in Europa?

La Corte europea dei diritti umani sembra infatti esser stata chiamata a fare i conti con alcune delle profonde tensioni che pervadono il sistema di asilo europeo e ad occuparsi, in particolare, della relazione esistente tra i c.d. visti umanitari e la pratica, sempre più diffusa, dei respingimenti alla frontiera. Quel che emerge è l'architettura sempre più precaria su cui si regge il diritto di cercare asilo in Europa.

Vale forse la pena ricordare che il diritto dell'Unione Europea, che pure riconosce il diritto di cercare asilo, non predispone un vero e proprio sistema di norme dirette a favorire l'ingresso regolare dei richiedenti asilo nel vecchio continente. Di fatto, l'iniziativa in questo ambito è lasciata ai singoli Stati che, attraverso la volontaria partecipazione ai piani di reinsediamento,

la creazione di c.d. corridoi umanitari o la messa a punto di programmi di sponsorizzazione privata, decidono in autonomia come permettere ai richiedenti asilo di entrare nel proprio territorio.

A ciò si può aggiungere che la politica dei visti dal codice frontiere Schengen è improntata ad una logica differenziale: di favore verso i cittadini degli Stati più ricchi, tollerante nei confronti dei paesi da cui provengono lavoratori temporanei e stagionali (destinati spesso a divenire irregolari alla scadenza del proprio visto) e di chiusura rispetto a chi arriva da paesi in guerra o comunque instabili ([FILOTELLI, SCIORTINO](#)). Insomma, la via del visto di ingresso non è solitamente percorribile proprio da chi è più esposto al rischio di persecuzioni, torture e trattamenti inumani e degradanti.

Un possibile strumento per superare questi ostacoli, è stato talvolta individuato nel rilascio dei c.d. visti umanitari, disciplinati dall'art. 25(1)(a) del Codice visti ([regolamento \(CE\) 810/2009](#)). Si tratta di un visto – con validità territoriale limitata allo Stato che lo ha rilasciato o ad altri Stati membri che eventualmente acconsentano a riconoscerne gli effetti sul proprio territorio – che viene concesso, eccezionalmente e in deroga alle comuni regole in materia di visti, “per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali”. Proprio le finalità umanitarie e gli obblighi internazionali richiamati dalla norma hanno indotto a ritenere che questo strumento potesse essere in alcune circostanze utilizzato per garantire una via di ingresso sicuro e regolare per i richiedenti asilo. Anche l'impiego di questa tipologia di visti rimane tuttavia una scelta dello “Stato membro interessato che lo ritiene necessario” e l'Italia stessa in effetti vi ha fatto ricorso con l'esperienza, avviata nel 2015, dei c.d. corridoi umanitari.

Per i richiedenti asilo, l'alternativa alla carenza delle vie di accesso legale è varcare i confini terrestri e marittimi dell'Europa in modo non autorizzato. Le risposte degli Stati ai tentativi di ingresso irregolare sono però note: innalzamento di muri e barriere, diffusi e sommari respingimenti alla frontiera, esternalizzazione dei controlli alle frontiere.

Ingresso non autorizzato nel territorio di uno Stato e politica dei visti sono quindi in evidente e strettissima relazione: più è difficile ottenere un visto o percorrere in qualche modo una via legale di ingresso, più aumenta il necessario ricorso dei migranti a forme di accesso irregolare. Se ad una politica dei visti restrittiva nei confronti dei potenziali richiedenti asilo, si somma una prassi statale di rigida chiusura delle frontiere, è evidente come il diritto di cercare protezione in Europa vada incontro ad una compressione difficilmente accettabile per quegli stessi ordinamenti che da sempre ne proclamano la centralità.

Per inciso, il tema si lega, più in generale, alla sempre più esigua possibilità di ingresso nel territorio europeo per tutti i migranti, anche quelli c.d. economici. Al di là delle critiche che

possono essere avanzate alla (semplicitica) dicotomia rifugiati/migranti economici, è chiaro che le limitate possibilità di accesso al mercato del lavoro europeo finiscono per indurre coloro che si spostano alla ricerca di un'occupazione ad infoltire le fila dei richiedenti asilo, vedendo nell'accesso alla protezione internazionale l'unica strada rimasta per la propria ammissione in Europa.

I giudici di Strasburgo hanno ultimamente cercato di mettere in relazione la prassi statale del respingimento alla frontiera con l'esistenza di vie legali di accesso al territorio dello Stato. Nel recente e già noto caso [N.T. & N.D. c. Spagna](#), la Grande Camera infatti ha sottolineato come tra gli elementi di cui si deve tener conto per valutare la legittimità di respingimenti sommari e di natura collettiva, vi sia anche la circostanza che lo Stato abbia predisposto delle effettive vie di ingresso regolare nel proprio territorio per coloro in cerca di protezione (par. 211 della sentenza). In quest'ultima prospettiva, la Corte ha ritenuto di dover verificare anche la concreta possibilità per i ricorrenti di rivolgersi alle sedi diplomatiche e consolari situate nei propri Stati di origine o in quelli di transito.

Proprio su una di queste vie legali, quella appunto dei c.d. visti umanitari, la stessa Corte è stata chiamata poco dopo ad esprimersi. Il caso è [M.N. e altri c. Belgio](#) e riguarda una famiglia siriana recatasi presso l'ambasciata belga a Beirut per chiedere il rilascio di un visto umanitario (ex art. 25(1)(a) del Codice dei visti) in modo da raggiungere il paese dell'Unione Europea dove avrebbe poi voluto formalizzare la propria richiesta di asilo. I giudici di Strasburgo hanno però ritenuto di non poter esercitare la propria giurisdizione sulla vicenda e sancito la non applicabilità della CEDU alle domande di visto umanitario presentate presso le sedi diplomatiche e consolari degli Stati membri in un paese terzo. La decisione di inammissibilità del ricorso, pur evidentemente fondata su diverse considerazioni, è in linea con l'atteggiamento già assunto in questo stesso ambito dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea ([X e X c. Belgio, C-638/16 PPU](#)), che pure avrebbe potuto giungere a diverse [conclusioni](#), così come prospettato dall'Avvocato generale Mengozzi in quella circostanza.

La sostanza, senza poter qui addentrarsi nella complessità delle questioni sollevate da questa giurisprudenza, è dunque la seguente: il rilascio di visti di ingresso a carattere umanitario da parte delle sedi diplomatiche e consolari non è un obbligo per gli Stati alla luce del diritto dell'Unione Europea né rientra nell'ambito di applicazione della Convenzione europea dei diritti umani. Per diversi motivi, era difficile immaginare una decisione diversa da parte dei giudici di Strasburgo. Nel determinare l'applicazione extraterritoriale della propria giurisdizione, la Corte, seppur attraverso una giurisprudenza non sempre coerente, ha in principio seguito un criterio fondato sull'esercizio di una qualche forma di controllo fisico da parte dello Stato nei confronti degli individui che si trovano in territorio straniero (o in acque internazionali). Anche l'impiego del criterio del c.d. controllo "procedurale", che pure è stato utilizzato in tempi recenti dalla Corte ([Güzelyurtlu e altri c. Cipro e Turchia](#)), difficilmente

avrebbe potuto essere impiegato di fronte alla richiesta di un visto umanitario. Ad avviso della Corte, infatti, se questa iniziativa individuale fosse sufficiente a creare un “*jurisdictional link*” tra l’individuo e lo Stato si darebbe luogo ad una sorta di “*near-universal application*” della CEDU. In altre parole, si imporrebbe agli Stati l’obbligo di garantire il rispetto dell’art. 3 nei confronti di chiunque richieda, presso qualsiasi sede diplomatica e consolare, di essere ammesso sul proprio territorio (si veda, in particolare, il par. 123 della decisione).

Alla luce di una lettura d’insieme delle più recenti sentenze in materia, è difficile negare che la Corte di Strasburgo abbia negli ultimi tempi adottato un approccio fortemente in linea con le posizioni avanzate da numerosi Stati e a sostanziale difesa delle più rigide politiche di controllo delle frontiere. La sentenza *N.D. e N.T. c. Spagna* – in cui la Corte ha discutibilmente negato la violazione del divieto di espulsioni collettive e ritenuto effettive delle vie legali che difficilmente potevano essere percorse – si somma infatti ad una serie di pronunce a dir poco indulgenti nei confronti della prassi dei respingimenti alla frontiera, sia per quel che riguarda appunto il contenuto del divieto di espulsione collettive che in materia di detenzione dei migranti (si vedano, in particolare, le sentenze [Asady e altri. c. Slovacchia](#) e [Ilias e Ahmed c. Ungheria](#)). A fare da contraltare a questa impostazione – e, se si vuole, ad un ordine del discorso che osserva le pressioni alle frontiere provenienti dai richiedenti asilo attraverso le lenti della sicurezza e dell’ordine pubblico – i giudici di Strasburgo hanno posto la necessità di accertare l’esistenza di una serie di vie di accesso legale concretamente percorribili per i migranti. La decisione in *M. N. e altri c. Belgio* ci dice, però, che in questo ambito continuano a prevalere le prerogative sovrane degli Stati e che, almeno per quanto riguarda quella tipologia di visti, le condotte degli Stati difficilmente possono essere oggetto di giurisdizione.

Da un lato, la Corte si mostra quindi sempre più tollerante nei confronti delle politiche di contenimento delle migrazioni, e dall’altro, pur valorizzando la necessità di predisporre vie di accesso legale, evita di prodursi in un attivismo giudiziario che, in materia di visti umanitari, e più in generale nell’ambito delle politiche migratorie, sarebbe di certo invisibile a molti Stati. Il problema è che a questa comprensibile cautela dei giudici di Strasburgo, e ai timidi tentativi di imporre agli Stati la creazione di vie di accesso legale, non corrisponde una risposta politica in grado di garantire effettività al diritto di cercare protezione internazionale. E così il diritto di asilo in Europa rimane fragilmente ancorato alle sporadiche e limitate iniziative di alcuni Stati e ad episodici e quanto mai rischiosi accessi di fortuna.

Per citare questo contributo: A. BUFALINI, *Tra visti umanitari e respingimenti alla frontiera: si può ancora cercare asilo in Europa?*, Blog ADiM, Editoriale, maggio 2020.

