

# Tribunale di Roma

SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE

r.g. 23824/2022

Il tribunale, in composizione collegiale in persona di:

Luciana Sangiovanni Presidente

Cecilia Pratesi Giudice rel

Silvia Albano Giudice

Letti gli atti del reclamo introdotto da *\_\_\_\_\_* e *\_\_\_\_\_* a avverso il provvedimento con il quale il giudice di primo grado ha respinto il ricorso ex art. 700 c.p.c. presentato nei confronti del Ministero degli affari Esteri (Ambasciata di Italia in Tashkent)

osserva quanto segue:

I ricorrenti - cittadini afgani particolarmente esposti nei confronti dell'attuale regime nel loro paese - sono fuggiti dall' Afghanistan per recarsi in Uzbekistan; qui si sono rivolti all'ambasciata di Italia per chiedere un visto di ingresso nel nostro paese, stante il rischio concreto di essere rimpatriati, essendo la loro posizione sul territorio uzbeko del tutto precaria.

Il mancato accoglimento della richiesta ha indotto i ricorrenti a rivolgersi al Tribunale di Roma per chiedere in via di urgenza di ordinare al MAE il rilascio in loro favore di un visto di ingresso a norma c.d. Codice visti, (Regolamento CE 810/2019), il quale all'art. 25, comma 1, lett. a) prevede che uno Stato membro possa eccezionalmente rilasciare un visto di ingresso a validità territoriale limitata ad un cittadino di un Paese terzo se lo ritiene necessario per motivi umanitari, di interesse nazionale o derivanti da obblighi internazionali.

Il giudice di primo grado, facendo richiamo ad altro precedente collegiale emesso da questo stesso ufficio giudiziario con il quale era stata dichiarata cessata la materia del contendere per l'inserimento del richiedente nei cd "corridoi umanitari", ha respinto la domanda - in sintesi - sulla base dei seguenti rilievi:

- *L'art. 10, comma 3, Cost. non si presta ad un'applicazione giudiziale diretta ed immediata, ostandovi l'esplicito rinvio alla legge, cui è riservata la determinazione delle «condizioni» di esercizio del diritto di asilo.*
- *La normativa di rango primario vigente in Italia non contempla l'ipotesi di rilascio del visto individuale "per motivi umanitari", né può affermarsi un diritto dello straniero che si trovi all'estero ad essere ammesso nel territorio della Repubblica al fine di riceverne protezione internazionale, se non nei casi espressamente previsti, come nell'ipotesi in cui il richiedente si trovi su un natante o un aeromobile battente bandiera italiana, soggetto alla sovranità nazionale anche in acque extraterritoriali, o nell'ipotesi in cui il richiedente si presenti al valico di frontiera e chieda di varcarlo per chiedere protezione (principio di non refoulement).*
- *Con riguardo al Codice europeo dei visti (Reg. (CE) 810/2009), la sentenza della CGUE X. e X. c. Belgio, C638/16 PPU ha escluso l'applicabilità dell'art. 25 a domande di visto funzionali ad una successiva richiesta di protezione e destinate a consentire un soggiorno di durata superiore ai 90 giorni, ed ha affermato che, in assenza (allo stato degli atti) di una disciplina eurounionale in*

*materia, la regolamentazione delle condizioni di rilascio di visti di lunga durata per motivi umanitari è riservata al diritto degli ordinamenti nazionali.*

- *L'istituto del visto "umanitario", destinato a consentire allo straniero l'ingresso nel territorio nazionale allo scopo di sfuggire a rischi di persecuzione o a trattamenti disumani o degradanti ed ottenere protezione internazionale dall'Italia non può dirsi né concretamente esistente in diritto italiano, né previsto o imposto dalla normativa eurounionale; dunque il suo rilascio non può né essere concesso dalla pubblica amministrazione, tenuta all'osservanza della legge, né venire imposto dall'autorità giurisdizionale, investita del potere-dovere di applicarla, interpretandola in senso costituzionalmente orientato ma senza travalicare i confini della sua operatività.*
- *Il rilascio del visto da parte di una rappresentanza diplomatico-consolare all'estero non può ritenersi imposto dalle norme della CEDU, in quanto la loro applicabilità è limitata dalla condizione, prevista dall'art. 1 della stessa Convenzione, che «la persona» che ne lamenti la violazione da parte di uno Stato deve trovarsi «sottoposta alla [sua] giurisdizione» (cfr. Corte EDU., M.N. ed altri c. Belgio, ric. n° 3599/18, dec. G.C. 05/03/2020), ed la "giurisdizione" dello Stato, ai fini e per gli effetti della CEDU presuppone un potere effettivo di controllo, diretto o indiretto, sulla totalità o su una parte del territorio di un altro Stato (cfr. Loizidou c. Turchia, ric. n° 15318/89, sent. G.C. 18/12/1996, § 56; Issa ed altri c. Turchia, ric. n° 31821/96, sent. 16/11/2004, §§ 66 e sgg.; Al Skeini ed altri c. Regno Unito, ric. n° 55721/07, sent. G.C. 07/07/2011, §§ 130 sgg.; v. anche, a contrario, Banković ed altri c. Belgio ed altri, ric. n° 52201/99, dec. G.C. 12/12/2001), ovvero su uno o più individui (Öcalan c. Turchia, ric. n° 46221/99, sent. G.C. 12/05/2005, § 91).*
- *In conclusione non può dirsi sussistere né l'obbligo né la possibilità di concedere visti individuali per motivi "umanitari" che siano, esplicitamente o implicitamente, finalizzati ad una successiva domanda di protezione e destinati, perciò, a determinare il soggiorno dello straniero sul territorio nazionale per una durata superiore a 90 giorni, e che il rifiuto di concedere tali visti non determina alcuna responsabilità dello Stato per violazione di obblighi costituzionali o internazionali in materia di diritti fondamentali".*

I reclamanti contestano il provvedimento osservando:

- che il giudice di primo grado ha errato nel qualificare la domanda, giacché la richiesta dei ricorrenti era rivolta ad ottenere un visto di ingresso ex art. 25 Codice Visti, e solo in via subordinata era stata prefigurata la possibilità di richiedere protezione internazionale;
- che non può condividersi la tesi secondo cui l'unico strumento utilizzabile nel caso del ricorrente sia l'accesso ai c.d. corridoi umanitari istituzionali;
- che la stessa nota del Ministero prot. n. 135738/21 (in atti) a firma del Direttore Generale dell' Ufficio per gli Italiani all'estero e le politiche migratorie, implicitamente conferma che l'Italia faccia ricorso al visto umanitario per consentire a richiedenti asilo l'ingresso sul territorio nazionale, e che l'utilizzo di tale tipologia di visto per programmi collettivi (di cui l'art. 25 costituisce la base normativa) implicitamente ne conferma l'applicabilità anche nel caso di richieste individuali;
- che la situazione dei ricorrenti rientra - secondo le definizioni fornite da UNHCR - a pieno titolo nella definizione delle persone bisognose di protezione internazionale;
- che risulterebbe incongruo e discriminatorio impedire l'accesso al territorio nazionale ai ricorrenti solo perché non si trovano attualmente in uno dei paesi ove sono stati attivati i corridoi umanitari per i cittadini afgani in fuga;
- che in ogni caso la loro permanenza in Uzbekistan implica il rischio concreto di andare incontro ad un rimpatrio in Afghanistan, e di vedere violati i diritti fondamentali loro garantiti dalla CEDU, e da ulteriore ampia legislazione sovranazionale.

Il collegio, sulla base delle considerazioni che seguono, ritiene che il reclamo non possa essere accolto seppur per motivazioni diverse da quelle oggetto del provvedimento reclamato: la decisione si discosta consapevolmente da altro precedente monocratico di questa sezione (nel quale - in una fattispecie non dissimile dalla presente - si erano ritenuti sussistenti i presupposti per affermare il diritto dei richiedenti al rilascio di un visto "umanitario"), ed aderisce invece nella sostanza a quanto statuito nel successivo provvedimento collegiale emesso in sede di reclamo che come già detto - dopo aver dichiarato cessata la materia del contendere in virtù dell'inserimento di quei richiedenti nei c.d. corridoi umanitari istituiti tra l'Italia ed il Pakistan per agevolare l'espatrio di cittadini afgani - ha affrontato tra l'altro il tema della giurisdizione dello Stato (Italiano) destinatario della richiesta di visto "umanitario".

In via preliminare - pur comprendendosi lo sforzo di delineare in punto di fatto una situazione soggettiva che non rischi di ricadere nel campo di applicazione dei principi sanciti da CGUE, X e X contro Belgio, causa C-638/16 e da Corte EDU, M.N. e altri contro Belgio, ric. n. 3599/18 - si deve ritenere che la tesi difensiva secondo cui i ricorrenti non sarebbero intenzionati ad esercitare il loro diritto di asilo sul territorio nazionale appare piuttosto debole; intanto perché sono gli stessi ricorrenti a ricostruire la propria situazione come quella di soggetti a rischio di persecuzione secondo le linee guida dell'UNHCR, oltre a fare ampi richiami all'art. 10.3 della Costituzione (salvo poi prospettare l'operatività solo in via di subordine); ed inoltre perché al di là di enunciati puramente teorici, essi non prospettano alcun progetto alternativo alla formulazione di una domanda di protezione quale titolo per la loro permanenza in Italia, né evidenziano la sussistenza di ragioni diverse da quelle che attengono al loro bisogno di protezione internazionale.

Il Collegio ritiene in sostanza, sulla base delle stesse allegazioni dei ricorrenti/reclamanti, che hanno ribadito anche in sede di reclamo che la loro situazione rientra nella definizione di persone bisognose di protezione internazionale, che la domanda, seppur formalmente presentata sulla base dell'art. 25, non possa trovare accoglimento sulla base dell'applicazione del codice visti, che opera - secondo quanto previsto dall'art. 1 - nel campo del rilascio di visti di transito o per soggiorni di breve durata nel territorio degli stati membri (cfr. anche considerando 28 del Regolamento n.810/2009)

E tuttavia, anche a voler accedere alla tesi prospettata, e ritenere quindi la domanda di visto del tutto disgiunta dal tema della protezione internazionale, e finalizzata unicamente alla protezione temporanea ed immediata dai rischi connessi ad un eventuale rientro in Afghanistan, occorre muovere dal presupposto che il riconoscimento costituzionale e sovranazionale del dovere di solidarietà e tutela dei diritti fondamentali della persona, su cui ampiamente si soffermano i reclamanti, non implica l'insorgenza *tout court* di un dovere di protezione indifferenziato nei confronti di chiunque si rivolga, dovunque e comunque, allo Stato italiano.

In altre parole, devono essere individuati i criteri idonei a definire le condizioni minime perché possa radicarsi il diritto ad azionare (giudizialmente) la pretesa a fare ingresso sul territorio nazionale, ed il corrispondente dovere dello Stato (esercitabile in via suppletiva dal giudice dei diritti, ove non spontaneamente adempiuto) di prenderla in esame ed eventualmente accoglierla.

Secondo l'art. 1 CEDU, gli Stati contraenti sono tenuti a riconoscere ad ogni persona soggetta alla propria giurisdizione i diritti e le libertà stabiliti dalla Convenzione, con la conseguenza che l'applicabilità delle norme della CEDU è limitata dalla condizione, prevista dall'articolo citato, che la "persona" che ne lamenta la violazione da parte di uno Stato deve ritrovarsi "*sottoposta alla (sua) giurisdizione*" (cfr. Corte Edu, *M.N. ed altri contro Belgio*, ed ivi un riepilogo delle diverse fattispecie nelle quali è stata riconosciuta o negata la giurisdizione); a tal fine, e più in generale secondo i canoni del diritto internazionale (a valere dunque per fondare la giurisdizione/responsabilità statale anche in relazione alle prerogative ed ai diritti riconosciuti a livello interno ed eurounitario), la giurisdizione si individua in primo luogo sulla base del principio di territorialità; ed è evidente che nel caso in esame

tale presupposto non sussiste; i ricorrenti si trovano infatti in territorio Uzbeko e sono cittadini Afghani.

La Corte Edu ha individuato indubbiamente casi di eccezione a tale principio, riconoscendo che in presenza di circostanze particolari può ritenersi che gli Stati esercitino (o abbiano esercitato) la loro giurisdizione anche oltre le rispettive frontiere; (v. Al-Skeini e a. c. Regno Unito [GC], par. 133, e giurisprudenza ivi citata). In particolare il potere dovere di intervento di uno Stato al di fuori dei suoi confini può sorgere essenzialmente in ragione del potere (o del controllo) effettivamente esercitato sull'interessato (*ratione personae*) o a causa del controllo effettivamente esercitato sul territorio straniero in questione (*ratione loci*).

La semplice facoltà di intervento non accompagnata da alcuno di questi fattori (in particolare dall'esercizio di potere e controllo) non vale dunque a radicare l'obbligo di intervenire a tutela dei diritti garantiti dalla Convenzione (o comunque dei diritti fondamentali) in capo ad uno stato contraente.

In linea di principio e salvo casi specifici, i concetti di imputabilità e responsabilità vanno di pari passo, nel senso cioè che è possibile ipotizzare la responsabilità di uno Stato quando lo Stato medesimo soddisfa la condizione che, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione (l'esercizio della giurisdizione *ratione personae* o *ratione loci*), consente di addebitargli una violazione della Convenzione medesima (ma il medesimo discorso può essere riprodotto con riferimento alla Carta di Nizza, o agli stessi principi costituzionali).

Non deve trarre in inganno il fatto che la Corte di Strasburgo affronti il problema della giurisdizione sotto il profilo dell'art. 1 CEDU ed ai fini di stabilire la propria competenza a giudicare di una dedotta violazione della Convenzione. Ciò dipende, evidentemente, dal perimetro materiale della cognizione della Corte stessa e dall'oggetto delle controversie portate dinanzi ad essa. Ma la Corte utilizza, per determinare la giurisdizione degli Stati contraenti in un determinato caso concreto (e quindi la propria giurisdizione in quel caso), criteri generali, tradizionalmente accettati, di determinazione, ad ogni fine, della giurisdizione internazionale degli Stati e - come essa stessa non cessa di ribadire (*ex multis, Bankovic c. Belgio ed altri*, par. da 55 a 58) - interpreta la Convenzione non in un "vuoto giuridico", ma nel contesto del diritto internazionale generale (si vedano, in proposito, le ampie citazioni dottrinali nella stessa sentenza *Bankovic*, par. 59-60). Le sue argomentazioni e conclusioni non sono quindi limitate alla sola applicazione della Convenzione, ma costituiscono un'autorevole guida nella determinazione del concetto di giurisdizione in ogni contesto in cui esso venga in rilievo.

Né a conclusioni diverse si può giungere sulla base dell'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che delinea il campo di applicazione della Carta medesima, posto che la norma - che non contiene un richiamo diretto al principio di territorialità - dispone che l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali ivi sanciti (che si applica in prima battuta alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà), ricade sugli Stati membri quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ovvero quando danno esecuzione a discipline comunitarie; la Carta dunque non può avere l'effetto di estendere l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione stabilite nei trattati e non implica un'estensione automatica della gamma degli interventi degli Stati membri che vanno considerati attuazione del diritto dell'Unione.

Analoghe conclusioni sembrano doversi trarre dall'esame del Regolamento n.810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio ("Codice visti"), con riferimento all'art. 25 su cui si fonda la domanda proposta formalmente in via principale dai reclamanti. E' indubbio che nel considerando 29 sia contenuto un espresso riferimento alla necessità di rispettare i diritti sanciti dalla Carta nell'applicazione del regolamento, e tuttavia resta fermo che anche l'art. 25 prefigura in linea generale una semplice facoltà dello Stato richiesto di autorizzare l'ingresso in deroga per motivi umanitari;

D'altro canto il c.d. Codice Frontiere (Regolamento 2016/399 del Parlamento Europeo e del Consiglio) prevede all'art. 6 par 5 lettera c) - con terminologia del tutto equivalente a quella dell'art. 25 del Codice Visti - che i cittadini di paesi terzi che non soddisfano una o più delle condizioni di ingresso previste dal precedente par. 1 "possano essere autorizzati da uno Stato membro ad entrare nel suo territorio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali", facendo esplicito riferimento ad una mera facoltà dello Stato membro, pur in presenza di motivi umanitari, con disposizione speculare a quella dell'art. 25 più volte citato, trattandosi di due norme espressive della medesima facoltà sovrana.

Si ritiene pertanto che, proprio in applicazione dell'art. 51 della Carta, letto in correlazione con le norme europee di riferimento, al fine di radicare la giurisdizione (e dunque la responsabilità) dello Stato italiano a fronte della richiesta di un cittadino di un paese terzo di fare ingresso sul territorio nazionale, anche attraverso il rilascio di un visto "umanitario", sia necessario che sussistano altri fattori, diversi dalla mera richiesta di rilascio del visto, per radicare un dovere in capo allo Stato; e tali fattori devono essere idonei a determinare una relazione qualificata tra lo Stato (in qualità di soggetto obbligato) ed un individuo specifico (in quanto titolare di un diritto) in un particolare contesto; ciò che è necessario è dunque che sia espressa o esprimibile -ad esempio- una forma di controllo effettivo (si pensi all'accesso alle frontiere nazionali), attraverso l'uso della forza o dell'autorità, o per l'impatto di una normativa anche esterna che implichi l'insorgere di un dovere di intervento (si pensi ad es. alla c.d. "legge del mare"). Ove vi è una spendita di potere in grado di incidere con effetto sulla sfera giuridica del destinatario, lo Stato non può dichiararsi estraneo rispetto alle richieste che gli vengono rivolte (v. ad esempio Corte Edu, *Güzelyurtlu e altri c. Cipro e Turchia*, ric. n° 36925/07, sent. GC 29.1.2019).

Non è questo il caso in cui la domanda proviene da un soggetto, cittadino di un paese terzo, il cui contatto con la sfera d'azione dello Stato italiano sia ristretto alla presentazione di una domanda di visto che peraltro potrebbe essere rivolta ad una qualsiasi rappresentanza diplomatica nei medesimi termini. In tal caso, infatti, lo Stato richiesto non ha esercitato nei confronti del richiedente alcun potere autoritativo, il richiedente non si trova in una sfera territoriale o personale soggetta al suo potere di controllo, né vi sono obblighi esterni che impongano all'autorità diplomatica l'assunzione di una specifica posizione di garanzia.

Come statuito dalla stessa Corte Edu in *M.N. c. Belgio*, del resto, una soluzione contraria porterebbe a sancire un obbligo illimitato di accogliere le persone minacciate di un trattamento contrario alla Convenzione.

L'impossibilità di configurare una posizione di garanzia e dunque di ipotizzare un obbligo positivo a carico dell'autorità diplomatica di un paese al quale venga fatta richiesta di visto in assenza della relazione qualificata di cui si è detto, determina -dal lato del richiedente- che non possa essere configurata una corrispondente posizione di diritto soggettivo, o in altre parole che non possa darsi nei riguardi di tale paese la pretesa a vedere tutelato un proprio diritto (per quanto fondamentale). E se ciò è vero, necessariamente non può ipotizzarsi da parte del giudice nazionale l'emissione di un ordine rivolto alle autorità dello Stato teso all'accoglimento di quella pretesa che resta pertanto non giustiziabile.

Nel senso dell'impossibilità di configurare, nella fattispecie in esame, un diritto soggettivo (e perciò una posizione tutelabile dinanzi al giudice ordinario) al rilascio, da parte delle autorità diplomatico-consolari italiane, di un titolo d'ingresso individuale in favore di un cittadino straniero che si trovi all'estero in una situazione di rischio che si prospetta nella sostanza come un bisogno di protezione internazionale, e in ragione di essa chieda di accedere al territorio nazionale per esigenze umanitarie, depono altresì il contenuto dell'art. 20 D.LGS. n° 289/1998. L'articolata e complessa procedura ivi tratteggiata, per l'adozione di «*measure temporanee di protezione*» (tra le quali rientra certamente il visto d'ingresso, quale presupposto di solito necessario ad attuare una protezione efficace) impone chiaramente di annoverare l'atto conclusivo tra quelli politici, di fronte ai quali non si dà una posizione soggettiva del privato

qualificabile come pretesa azionabile in sede giurisdizionale. Ciò conduce a ritenere infondato l'argomento dei reclamanti secondo cui risulterebbe incongruo e discriminatorio impedire l'accesso al territorio nazionale ai ricorrenti solo perché non si trovano attualmente in uno dei paesi ove sono stati attivati i corridoi umanitari per i cittadini afgani in fuga, e priva la nota del Ministero prot. n. 135738/21, cui pure i reclamanti si affidano, di quel significato implicito che essi vorrebbero attribuirle.

In tal senso risulta inoltre fuorviante il richiamo alla giurisprudenza di legittimità menzionata nel reclamo, che nel delimitare la portata applicativa diretta dell'art. 10 comma 3 della Costituzione, ha affermato che la norma Costituzionale si sostanzia nel diritto dello straniero a fare ingresso nel territorio statale al fine di chiedere asilo; tale giurisprudenza (a partire da Cass. 18940/2006) esprime un principio generale che presuppone tuttavia come già risolto positivamente il tema della giurisdizione, e dunque della acquisizione di una posizione di responsabilità dello Stato Italiano sulla persona del richiedente asilo (ad esempio perché presente alla frontiera, ovvero in un luogo in cui le autorità dello stato richiesto esercitano un preciso potere autoritativo). Nessuna delle pronunce che hanno in tal senso statuito pone un dovere generale di accoglienza in capo allo Stato italiano, a prescindere cioè da una preesistente relazione qualificata idonea a radicare la giurisdizione su un particolare individuo.

Non sembra potersi infine affermare che la giurisdizione di uno Stato possa sorgere, automaticamente, sotto forma di obbligo di attivarsi e di corrispondente diritto all'ottenimento di un provvedimento favorevole, sulla base della mera scelta del richiedente di rivolgersi ad una piuttosto che ad altra autorità diplomatica; diversamente opinando verrebbero ad essere travolti gli stessi principi che sorreggono il sistema Dublino (Reg. 604/2013) che, come è noto determina la competenza degli Stati aderenti a decidere delle domande di protezione internazionale individuando peraltro - tra i criteri di collegamento - anche quello del rilascio di un visto di ingresso da parte di uno degli Stati Membri [in termini ancora CGUE X e X c. Belgio, par. 48].

Spese compensate stante la peculiarità della questione e l'esistenza di precedenti difformi.

p.q.m.

Il Tribunale, rigetta il reclamo e compensa le spese di lite tra le parti.

Roma, 24.6.2022

La Presidente

*Luciana Sangiovanni*