

La decisione (UE) 2022/2512 relativa alla non accettazione dei documenti di viaggio della Federazione russa rilasciati in Ucraina e Georgia: una scelta poco attenta alla salvaguardia delle persone?

Irene Marchioro (Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea presso l'Università di Padova) – 6 marzo 2023

SOMMARIO: 1. La decisione (UE) 2022/2512 relativa alla non accettazione dei documenti di viaggio russi rilasciati in Ucraina e Georgia. – 2. Alcuni nodi critici. – 3. In particolare: le garanzie di tutela dei richiedenti protezione internazionale e protezione temporanea. – 4. ...e la loro scarsa effettività. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Lo scorso 14 dicembre 2022 è stata adottata la decisione (UE) 2022/2512 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla non accettazione dei documenti di viaggio russi rilasciati nei territori occupati di Ucraina e Georgia (eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32022D2512; d'ora in avanti: la decisione), al termine di un trilogato rapidissimo, che ha portato all'adozione dell'atto in poco più di tre mesi: la proposta della Commissione, infatti, risale appena al 6 settembre scorso. La base giuridica della decisione è l'art. 77, par. 2, lett. a e b, TFUE, relative, come si vedrà, al rilascio di visti e all'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione.

L'atto si pone nel solco di quelli che, a vario titolo e a vari effetti, hanno contribuito a sanzionare la Federazione russa all'indomani dell'aggressione militare all'Ucraina dello scorso 24 febbraio (cfr., tra gli altri: M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 121 ss.; S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SIDIBlog*, 22 marzo 2022; S. LATTANZI, *Il Consiglio sanziona "la propaganda del Cremlino" e sospende le attività di diffusione dell'agenzia di informazione Sputnik e del canale RT/Russia Today*, in questo *Blog*, 7 aprile 2022). La decisione, prendendo atto della scelta di tutti gli Stati membri di non riconoscere la sovranità della Russia sulle regioni occupate, sancisce per tale motivo la non accettazione dei documenti russi ivi rilasciati, tanto ai fini dell'attraversamento delle frontiere Schengen, quanto ai fini del rilascio di un visto di breve durata ai sensi del reg. (CE) n. 810/2009 (d'ora in avanti: regolamento visti).

La decisione si compone di soli cinque articoli, a fronte di ventidue considerando, i quali hanno – tra le altre – la funzione di giustificare la competenza dell’Unione ad agire in questo ambito, secondo la base giuridica prescelta. Nello specifico, dopo aver sancito, all’art. 1, che i documenti di viaggio russi rilasciati “nelle regioni o nei territori in Ucraina che sono occupati dalla Federazione russa o nei territori separatisti in Georgia che al momento dell’entrata in vigore della presente decisione non sono sotto il controllo del governo georgiano, o a persone ivi residenti” non sono accettati ai fini sopra visti, la decisione prosegue all’art. 2 sancendo talune deroghe, su cui si avrà modo di tornare. L’art. 3, poi, attribuisce alla Commissione il potere di adottare un atto di esecuzione *ex art.* 291 TFUE, il quale dovrà elencare i documenti di viaggio la cui accettazione è esclusa ai sensi dell’art. 1, oltre alla data di rilascio a partire dalla quale tali documenti non possono più essere considerati validi. Gli ultimi due articoli, infine, sanciscono semplicemente l’entrata in vigore della decisione il primo giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta (art. 4) e indicano gli Stati membri quali destinatari della decisione stessa (art. 5).

2. Nella sua concisione e apparente semplicità, l’atto descritto ha presentato taluni nodi critici.

In primo luogo, dubbi potrebbero sorgere rispetto alla correttezza della base giuridica posta a fondamento della decisione, individuata, come anticipato, nelle lett. a e b dell’art. 77, par. 2, TFUE, relative rispettivamente all’adozione di misure in materia di “politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata” e di “controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne”.

Infatti, benché la decisione, al considerando n. 9, precisi di non pregiudicare “la competenza degli Stati membri per quanto concerne il riconoscimento dei documenti di viaggio”, è evidente che la non accettazione di un documento a *taluni* fini implichi proprio il suo mancato riconoscimento, per quanto parziale (in quanto limitato, appunto, a taluni effetti soltanto). Ad ogni buon conto, il titolo della decisione è stato modificato rispetto alla versione originale contenuta nella proposta della Commissione (COM(2022) 662 final; eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0662), la quale faceva riferimento al “non riconoscimento” dei documenti, così da riferirsi oggi a una più neutra “non accettazione”, in linea, appunto, con l’intenzione – fortemente espressa dal Consiglio in sede di trilogia, che di queste modifiche è l’autore: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_13527_2022_INIT&from=EN – di non invadere le competenze degli Stati membri.

Inoltre, la mancata accettazione dei documenti russi ai fini dell’attraversamento delle frontiere esterne dell’Unione e del rilascio di un visto di breve durata si pone, in qualche modo, quale mera conseguenza materiale di un altro obiettivo espressamente enunciato nel preambolo della decisione. L’atto, infatti, sembra mirare solo strumentalmente a “garantire una politica comune dei visti e un approccio comune ai controlli ai quali sono

sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne” (considerando n. 8), perseguendo essenzialmente lo scopo di reagire al “rilascio sistematico di passaporti russi [nelle] regioni occupate”, in quanto atto rappresentativo di “un’ulteriore violazione del diritto internazionale e dell’integrità territoriale, della sovranità e dell’indipendenza dell’Ucraina” (considerando n. 6). Benché l’oggetto dell’atto – la non accettazione dei documenti russi – giustifichi la base giuridica prescelta, è allo stesso evidente che lo scopo della decisione guarda oltre, all’affermazione di una presa di posizione politica sullo scacchiere internazionale.

Anche il campo di applicazione della decisione è stato oggetto di discussione ed è stato necessario apportare delle revisioni alla proposta della Commissione nel corso del trologo.

Sotto un primo profilo, si è modificato il riferimento, contenuto inizialmente nella proposta della Commissione, ai “territori occupati” dalla Federazione russa, sostituito con un’indicazione puntuale delle singole aree a cui si estende l’applicazione della decisione (ossia: le regioni o i territori in Ucraina che sono stati occupati dalla Federazione russa e i territori separatisti in Georgia che al momento dell’entrata in vigore della decisione non erano sotto il controllo del governo georgiano). La generica espressione “territori occupati” rendeva evidentemente incerta l’applicazione territoriale della decisione, che sarebbe stata astrattamente suscettibile di estendersi a nuove aree eventualmente occupate in futuro dalla Russia in assenza, però, di un meccanismo interno al diritto dell’Unione europea che permetta di accertare quali siano tali territori. Come accennato, la decisione nella sua versione finale identifica invece chiaramente le aree all’interno delle quali i documenti russi rilasciati alle persone ivi presenti non devono essere accettati, ancorando questa previsione esplicita al fatto che il Consiglio europeo, in circostanze chiaramente indicate e circostanziate, ha già formalmente condannato l’aggressione dell’Ucraina e, per quel che riguarda la Georgia, la decisione della Russia di riconoscere l’indipendenza dell’Abkhazia e dell’Ossezia del Sud (considerando nn. 3 e 4 della decisione).

Sotto un secondo profilo, anche l’applicazione materiale della decisione ha posto alcune questioni che sono state chiarite e risolte nel corso dei lavori del trologo. Si è così precisato, all’art. 3, che la Commissione debba indicare, nell’atto di esecuzione in cui è tenuta ad elencare precisamente le tipologie di documenti che debbono essere rifiutati, le relative date di emissione rilevanti, così da circoscrivere gli effetti della decisione ai soli documenti rilasciati successivamente al concreto passaggio di alcuni territori ucraini e georgiani sotto il controllo russo. Anche in questo frangente, l’indicazione specifica dei territori rilevanti ai sensi della decisione permette alla Commissione di individuare un elenco chiuso e tassativo di documenti, non suscettibile di estendersi ad *altri* documenti rilasciati in nuovi territori eventualmente occupati in futuro.

Sotto il profilo dell’applicazione personale, infine, l’art. 2, par. 1, lett. a, ha disposto una deroga all’applicazione della decisione in favore di coloro che erano cittadini russi prima della data indicata nel menzionato atto di

esecuzione (e ai loro discendenti). Se tale scelta si presenta come ragionevole nei confronti dei cittadini russi che si trovavano già nei territori occupati *prima* dell'aggressione militare, potrebbero viceversa sorgere dei dubbi circa l'opportunità politica di predisporre una deroga che favorisca, tra gli altri, anche i cittadini russi che abbiano deciso di insediarsi nei territori occupati – per esempio in Crimea – solo *dopo* l'inizio delle aggressioni. Questa critica vale a maggior ragione se si considera, per i motivi che si vedranno subito di seguito, che le persone che di quella aggressione sono state le vittime potrebbero, in certe condizioni, venire invece gravemente pregiudicate dall'applicazione della decisione.

3. Il nodo più critico che in questa sede si intende approfondire è infatti quello del bilanciamento tra il valore politico e latamente sanzionatorio di questa decisione e il suo possibile impatto negativo sulla posizione giuridica di taluni soggetti che vedano la decisione applicata nei propri confronti. Ci si riferisce, in particolare, alla posizione di coloro che, a fronte del rilascio di un documento russo, non siano più in possesso dei propri documenti “nazionali”, in quanto per esempio scaduti o revocati, o che semplicemente non abbiano mai avuto un documento del proprio Stato di origine, in quanto divenuti maggiorenni già sotto il periodo dell'occupazione russa – una situazione in cui si trovano tipicamente molti giovani residenti in Crimea che hanno raggiunto la maggiore età durante il periodo dell'occupazione.

Il rischio, infatti, è che queste persone vedano gravemente compromessa la loro possibilità di entrare nell'Unione europea e muoversi liberamente al suo interno dopo aver richiesto una delle forme di protezione previste dal diritto dell'Unione europea nello Stato membro in cui ritengano più opportuno farlo: di fare, cioè, quello che gli altri cittadini ucraini hanno agevolmente fatto fino a oggi. A tal proposito, giova ricordare che l'Ucraina è uno dei Paesi presenti nell'elenco dell'allegato II del regolamento (UE) 2018/1806, relativo ai Paesi terzi esenti dall'obbligo di visto per soggiorni di breve durata nell'area Schengen. I cittadini ucraini che hanno perduto il possesso di un documento di viaggio ucraino in favore di uno russo, quindi, si troveranno nella condizione di passare da un regime che consentiva loro di entrare nell'Unione europea dietro la mera esibizione di un passaporto ucraino, a uno in cui il passaporto in loro possesso – quello russo – non è idoneo nemmeno per la richiesta di un visto.

In astratto, il pericolo che queste persone si trovino sprovviste di possibilità di tutela in Unione europea parrebbe scongiurato: la decisione prevede, infatti, all'art. 2, par. 2, che “gli Stati membri possono consentire l'ingresso nel loro territorio, in singoli casi, a titolari di documenti di viaggio contemplati dalla [...] decisione, a norma degli articoli 25 e 29 del regolamento (CE) n. 810/2009 e dell'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2016/399” (sui tipi di visto e sui requisiti di ingresso di cui all'art. 6 del Codice frontiere Schengen, si rimanda a S. AMEDEO, F. SPITALERI, *il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2022, p. 19 ss.). Non solo: il considerando n. 13 precisa altresì che “tali deroghe dovrebbero

essere applicate nella misura più ampia possibile, in particolare per consentire l'ingresso a tutte le persone che rientrano nell'ambito di applicazione" della protezione temporanea. L'art. 2, par. 3, prevede, inoltre, che la "decisione non pregiudica l'acquis dell'Unione in materia di asilo, in particolare il diritto di chiedere protezione internazionale".

Le deroghe menzionate, tuttavia, meritano un'analisi approfondita, così da valutare se e in quale misura esse si pongano come un efficace correttivo al rischio che i soggetti che si trovino nella situazione sopra descritta subiscano, quale effetto collaterale della decisione, un pregiudizio materiale nella loro possibilità di trovare protezione all'interno dell'Unione europea. Si ripercorreranno quindi brevemente le ipotesi di deroga previste nella decisione.

Innanzitutto, la decisione cita l'art. 25 del regolamento visti, il quale prevede che gli Stati membri possano rilasciare un visto a validità territoriale limitata anche in assenza di un documento di viaggio valido, ma solo in talune ipotesi ben precisate. Si tratta, in primo luogo, dell'ipotesi in cui tale visto venga rilasciato "per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali" (par. 1, lett. a); in secondo luogo, del caso in cui il visto venga rilasciato sebbene il richiedente possieda "un documento di viaggio non riconosciuto da uno o più Stati membri, ma non tutti" (par. 3). Ora, escludendo l'applicabilità, a coloro che si trovino in possesso del solo documento di viaggio russo, della disposizione di cui all'art. 25, par. 3 (atteso che, ad ogni evidenza, nessuno degli Stati membri riconoscerà tale documento di viaggio ai fini del rilascio di un normale visto europeo uniforme), l'unica ipotesi rilevante ai sensi dell'art. 25 pare essere quella del rilascio di visti umanitari ai sensi del par. 1, lett. a; ipotesi della cui effettività, tuttavia, è lecito dubitare, come si vedrà tra breve. In uno con l'art. 25, la decisione cita anche l'art. 29 del regolamento visti, il quale, tuttavia, per quanto qui rileva, disciplina unicamente le modalità di apposizione di un visto adesivo su foglio separato nelle ipotesi in cui il documento di viaggio non sia riconosciuto, senza prevedere ulteriori titoli autonomi di ingresso, e sembra pertanto doversi leggere come mera modalità di esecuzione di una decisione individuale di rilascio di un visto ai sensi dell'art. 25.

La decisione sulla non accettazione dei documenti russi rilasciati nelle zone occupate prevede altresì che gli Stati membri possano consentire l'accesso di titolari di siffatti documenti nei casi previsti dall'art. 6, par. 5, del Codice frontiere Schengen, il quale ammette l'ingresso all'interno dell'Unione di soggetti che non siano in possesso di tutti i requisiti di cui al par. 1 in tre circostanze specifiche. Si tratta, in primo luogo, di coloro "che sono in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorno di lunga durata", i quali "sono ammessi a entrare nel territorio degli altri Stati membri ai fini di transito, affinché possano raggiungere il territorio dello Stato membro che ha rilasciato" il titolo di ingresso. Questa deroga permette agli Stati membri, nell'esercizio delle loro competenze nazionali – posto che a livello europeo non è ancora stata data attuazione all'art. 79, par. 2, lett. a, TFUE sui visti di lunga durata –, di continuare a rilasciare visti e permessi di

lunga durata in ipotesi come il ricongiungimento familiare, l'ingresso per lavoro dipendente, per lavoro qualificato, e così via. La deroga, quindi, è certamente rilevante e permetterà a una fetta di cittadini ucraini (o residenti in Ucraina) e georgiani (o residenti in Georgia) di accedere nel territorio dell'Unione anche laddove possedessero unicamente un documento russo: si tratta di una fetta, però, inevitabilmente molto piccola, dovendosi dare le condizioni per il rilascio di un permesso di questo tipo, sulla base delle – notoriamente molto restrittive – discipline nazionali.

La lett. b dell'art. 6, par. 5, del Codice frontiere Schengen non è rilevante in questo contesto, in quanto permette l'ingresso, a talune condizioni, di persone che non siano in possesso di un visto valido, ma che siano, invece, in possesso di un valido documento di viaggio, ciò che è escluso in radice per i casi di cui ci si occupa qui.

La lett. c, invece, torna a rivestire un ruolo di grande rilevanza, là dove permette agli Stati membri di autorizzare l'ingresso “per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali”. Questa disposizione, tuttavia, fa riferimento pur sempre a ingressi per soggiorni “la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni” e va letta, quindi, di concerto con l'art. 25 del regolamento visti (v. G. CELLAMARE, *Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 529 e 531).

In sintesi, quindi, al di là della garanzia del rispetto dell'*acquis* dell'Unione in materia di asilo, di cui si dirà al paragrafo seguente, le deroghe all'applicazione della decisione sono solo due: il rilascio, da parte di uno Stato membro, di un visto o permesso di lunga durata, rimesso quindi integralmente alle discrezionali – e restrittive – scelte degli Stati; ovvero il rilascio di un visto umanitario.

4. Come si è cercato di spiegare, il visto umanitario ai sensi dell'art. 25 del regolamento visti risulta essere nei fatti l'unico titolo (al netto dei visti e dei permessi per lungo soggiorno) che permette l'ingresso in Unione europea dei cittadini ucraini o georgiani o residenti nei territori occupati, i quali, a causa del conflitto, siano in possesso del solo documento di viaggio russo. Si rende quindi necessario valutare se questa soluzione sia effettivamente sufficiente per garantire il rispetto dell'*acquis* dell'Unione in materia di protezione internazionale e protezione temporanea.

È evidente, infatti, che nel quadro appena delineato il visto umanitario dovrebbe essere funzionale a un ingresso nel territorio dell'Unione finalizzato alla successiva richiesta di protezione avanzata in uno Stato membro. È giocoforza infatti immaginare che i soggetti colpiti dalla decisione, e quindi non più in possesso di un documento valido per l'attraversamento dei confini esterni, si rivolgeranno alle ambasciate degli Stati membri per richiedere un visto umanitario giustificato dalla necessità di lasciare il Paese e trovare rifugio altrove.

Questo schema, tuttavia, non è coerente con quanto sancito alcuni anni fa dalla giurisprudenza della Corte di giustizia circa la natura del visto

umanitario ex art. 25 del regolamento visti. Come è noto, infatti, nella sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, *X. e X. c. Belgio*, molto criticata dalla dottrina, la Corte ha radicalmente escluso che il visto umanitario istituito dal regolamento visti possa essere usato in favore di coloro che lo richiedano con l'intenzione di presentare una domanda di asilo una volta giunti nello Stato membro che ha rilasciato il visto (per un commento, cfr. 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 *Europeanpapers.eu*, 2017, p. 271 ss; V. MORENO-LAX, *Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge (Part I)*, in *eumigrationlawblog.eu*, 16 febbraio 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 Observers*, 14 aprile 2017; C. FRATEA, *Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli stati membri non viene intaccata dal nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, in *fsjeurostudies.eu*, 2021, p. 133 ss.).

I giudici, in particolare, hanno rilevato che il regolamento visti si riferisce esclusivamente al rilascio di visti di transito o per soggiorni previsti sul territorio degli Stati membri non superiori a 90 giorni su un periodo di 180 giorni e, pertanto, le domande di visto umanitario avanzate con l'intenzione di chiedere asilo una volta giunti sul territorio – e, quindi, di soggiornare per un periodo superiore a 90 giorni – non rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento. Viceversa, si tratterebbe di domande che, mirando ad ottenere un visto per lungo soggiorno, rimangono integralmente regolate dal diritto nazionale degli Stati membri. La Corte, in particolare, ha terminato la sua disamina evidenziando (par. 48) che una conclusione di segno diverso equivarrebbe “a consentire ai cittadini di paesi terzi di presentare [...] domande di visto finalizzate ad ottenere il beneficio di una protezione internazionale nello Stato membro di loro scelta, il che lederebbe l'impianto generale del sistema istituito dal regolamento n. 604/2013”.

L'impostazione della Corte di giustizia, peraltro, non è stata intaccata dalla Corte di Strasburgo, la quale in un caso del tutto analogo (sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 5 maggio 2020, ric. n. 3599/18, *M. N. e altri c. Belgio*) ha dichiarato irricevibile il ricorso per carenza di giurisdizione (per alcuni commenti, cfr. 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*, 12 giugno 2019; A. MUCCIONE, *Obbligo di non refoulement e richieste di visti umanitari nel sistema della Cedu: la decisione della Grande Camera sul caso M. N. e altri c. Belgio*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 105 ss.), non fornendo quindi alcun conforto a coloro che auspicavano l'accertamento di un obbligo internazionale alla concessione di un visto umanitario, perlomeno in situazioni di acclarata necessità di lasciare il Paese.

Sebbene, quindi, taluni Stati membri ammettano il rilascio di visti umanitari al fine di richiedere asilo, anche ai sensi dell'art. 25 del regolamento

visti (si veda, per il caso italiano, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *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), ciò corrisponde ad una scelta sovrana e discrezionale degli stessi, in nessun modo prevista o resa obbligatoria dal diritto dell'Unione europea.

In tale contesto, peraltro, non viene in aiuto nemmeno l'art. 33 del regolamento visti, il quale prevede la possibilità di prorogare il periodo di validità e/o la durata del soggiorno "qualora l'autorità competente di uno Stato membro ritenga che un titolare del visto abbia dimostrato l'esistenza di motivi di forza maggiore o di ragioni umanitarie che gli impediscono di lasciare il territorio degli Stati membri". Tale proroga, infatti, non è destinata a operare nel momento in cui si richiede il visto, bensì solo nel caso in cui, successivamente al rilascio di un visto e all'ingresso nel territorio di uno Stato membro, si presentino le condizioni per richiedere la proroga (cfr. G. CELLAMARE, *op. cit.*, p. 536).

Traspare da quanto detto che il visto di cui all'art. 25 del regolamento visti non può ritenersi uno strumento realmente idoneo a garantire la tutela dei cittadini ucraini o georgiani o residenti nei territori occupati, i quali si ritrovino in possesso del solo documento russo loro rilasciato durante l'occupazione; ciò sempre che si voglia rimanere aderenti alla giurisprudenza della Corte di giustizia sul ruolo e sul valore del visto *ex art.* 25 del regolamento visti. Peraltro, anche qualora i singoli Stati membri decidessero, nella loro discrezionalità, di utilizzare quello o un diverso tipo di visto per aiutare la fuga di chi voglia lasciare i territori occupati, ciò significherebbe riversare sulle ambasciate un imponente lavoro di esternalizzazione del controllo preliminare delle domande di asilo, al fine di autorizzare l'emissione del visto.

In un quadro come quello delineato, sugli Stati membri continua a gravare, naturalmente, l'obbligo di *non refoulement*. Ciò significa, in sostanza, che, anche in assenza di un documento di viaggio valido, coloro che riusciranno *in qualche modo* a entrare nel territorio dell'Unione (principalmente tramite il confine con la Polonia) non potranno essere espulsi. Questa, tuttavia, è una ben magra consolazione, se si considera la facilità con cui, sulla base della loro cittadinanza, quelle persone dovrebbero poter entrare nel territorio europeo, muoversi al suo interno fino a stanziarsi in uno Stato di elezione, e lì presentare una domanda di asilo. Inoltre, questa soluzione avrebbe come effetto collaterale quello di scaricare tutta la pressione dell'esodo dai territori occupati sulle regioni di confine, impedendo quella distribuzione spontanea di soggetti sfollati che ha finora permesso una ripartizione relativamente efficace degli oneri di accoglienza tra gli Stati membri.

5. Alla luce di tutto quanto descritto, non è chiaro cosa intenda il legislatore europeo quando scrive, nella decisione, che le deroghe previste al suo interno e finalizzate a facilitare l'ingresso degli individui colpiti dall'atto dovrebbero venire applicate "nella misura più ampia possibile" (considerando n. 13). In effetti, questa raccomandazione sembra destinata a rimanere lettera

morta, a meno che non la si interpreti come una spinta ad utilizzare il visto umanitario di cui all'art. 25 del regolamento visti a beneficio di coloro che vogliono fuggire dai territori occupati per chiedere una forma di protezione all'interno dell'Unione.

Ciò darebbe implicitamente prova di una presa d'atto, da parte del legislatore europeo, del *vulnus* di tutela provocato dall'inesistenza, nel sistema europeo comune di asilo, di un visto umanitario per richiesta di protezione internazionale, che pure era stato fortemente sollecitato dal Parlamento europeo (*Relazione recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari* (2018/2271(INL), A8-0423/2018 del 4 dicembre 2018), ma che non ha mai trovato posto in una proposta legislativa della Commissione in carica all'epoca, né è comparso nel nuovo "Patto" della Commissione Von der Leyen.