



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

## GRANDE CAMERA

### DECISIONE

Ricorso n. 3599/18  
M.N. e altri  
contro Belgio

La Corte europea dei diritti dell'uomo, riunita il 5 marzo 2020 in una Grande Camera composta da:

Linos-Alexandre Sicilianos, *presidente*,  
Robert Spano,  
Jon Fridrik Kjølbro,  
Angelika Nußberger,  
Paul Lemmens,  
Helen Keller,  
André Potocki,  
Krzysztof Wojtyczek,  
Iulia Antoanella Motoc,  
Mārtiņš Mits,  
Stéphanie Mourou-Vikström,  
Pauliine Koskelo,  
Georgios A. Serghides,  
Marko Bošnjak,  
Jovan Ilievski,  
Ivana Jelić,  
Darian Pavli, *giudici*,

e Johan Callewaert, *cancelliere aggiunto della Grande Camera*,

Dopo aver deliberato il 24 aprile 2019 e il 5 marzo 2020, decide quanto segue:

### PROCEDURA

1. Il caso ha avuto origine da un ricorso (n. 3599/18) contro il Belgio presentato alla Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") il 10 gennaio 2018 da una coppia sposata e dai loro due figli minori, tutti cittadini siriani ("i ricorrenti").

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

2. I ricorrenti sono rappresentati dal sig. O. Stein e dalla sig.ra L. Lambert, avvocati che esercitano a Bruxelles. Il governo belga ("il governo convenuto") è rappresentato dal suo agente, sig.ra I. Niedlispacher, del Dipartimento federale di giustizia.

3. Il ricorso è stato assegnato alla seconda sezione della Corte (regola 52 § 1 del Regolamento della Corte). Il 26 aprile 2018 una Camera di tale sezione ha notificato al governo le doglianze ai sensi degli articoli 3, 6 § 1 (sezione esecutiva) e 13. Il resto del ricorso è stato dichiarato irricevibile ai sensi dell'articolo 54 § 3 del Regolamento. Il 20 novembre 2018 la Camera ha rinunciato alla giurisdizione a favore della Grande Camera, nessuna delle parti si è opposta alla rinuncia (articolo 30 della Convenzione).

4. Il presidente della sezione alla quale la causa era stata assegnata ha accolto la richiesta dei ricorrenti di non divulgare i loro nomi (articolo 47 § 4).

5. I ricorrenti e il governo hanno entrambi presentato osservazioni sulla ricevibilità e sul merito del caso. Inoltre, osservazioni di terze parti sono state ricevute dai governi di Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Lettonia, Paesi Bassi, Norvegia, Slovacchia e Regno Unito, e dalla Lega per i diritti umani ("LDH")<sup>1</sup>, la Federazione internazionale per i diritti umani ("FIDH")<sup>2</sup>, il Centro di consulenza sui diritti individuali in Europa ("Centro AIRE")<sup>3</sup>, il Consiglio olandese per i rifugiati<sup>4</sup>, il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli ("ECRE")<sup>5</sup>, la Commissione internazionale dei giuristi<sup>6</sup> e il Consiglio degli avvocati di lingua francese e tedesca ("OBFG")<sup>7</sup>, che erano stati autorizzati a intervenire nella procedura scritta (articolo 36 §§ 2 e 3 della Convenzione).

6. Un'udienza pubblica si è svolta nel Palazzo dei Diritti dell'Uomo, Strasburgo, il 24 aprile 2019 (articolo 59 § 3).

Sono apparsi davanti alla Corte:

*- per il governo convenuto*

Sig.ra I. Niedlispacher,  
Sig.ra E. Derriks,  
Sig.ra M. De Sousa,  
Sig. G. Vanwizenburg,  
Sig. A. Paul,

Agente,  
Avvocato,  
  
Consiglieri;

---

<sup>1</sup> Human Rights League.

<sup>2</sup> International Federation for Human Rights.

<sup>3</sup> Centre for Advice on Individual Rights in Europe.

<sup>4</sup> Dutch Council for Refugees.

<sup>5</sup> European Council on Refugees and Exiles.

<sup>6</sup> International Commission of Jurists.

<sup>7</sup> Bar Council of French-speaking and German-speaking Lawyers.

DECISIONE M.N. E ALTRI C. BELGIO

*- per i richiedenti*

Sig. O. Stein,  
Sig.ra L. Lambert, Avvocato,  
Sig. J. Englebert,  
Sig. J. Callewaert, Coniglieri;

*- per il governo francese (parte terza)*

Sig.ra F. Merloz, Co-agente,  
Sig.ra E. Leblond, Consigliere;

*- per il governo lettone (parte terza)*

Sig.ra K. Līce, Agente,  
Sig.ra E. L. Vītola, Consigliere;

*- per il governo norvegese (parte terza)*

Sig. Marius Emberland, Agente;

*- per il governo del Regno Unito (parte terza)*

G. Cox QC, procuratore generale,  
Sig. J. Eadie,  
Sig. D. Blundell,  
Sig. C. Murphy,  
Sig.ra A. Sornarajah, Consiglieri,  
Sig. C. Wickremasinghe, Agente;

*- per l'OBFG*

Sig. F. Krenc, Avvocato.

7. La Corte ha sentito le dichiarazioni della sig.ra Niedlispacher, della sig.ra Derriks, del sig. Stein e della sig.ra Lambert; del sig. Geoffrey Cox QC e della sig.ra Merloz, per conto dei governi di Regno Unito, Francia, Lettonia e Norvegia, nonché del sig. Krenc. La sig.ra Derriks, la sig.ra Niedlispacher, il sig. Englebert, la sig.ra Lambert, il sig. Callewaert e il sig. Stein hanno successivamente risposto alle domande poste dai giudici.

## IN FATTO

### **A. Fase amministrativa (domande di visto e procedimenti dinanzi all'Ufficio Stranieri<sup>8</sup> e ai tribunali amministrativi)**

8. Durante la fase amministrativa, i ricorrenti tentavano, in primo luogo, di ottenere documenti che consentissero loro di entrare e risiedere legalmente in Belgio per il periodo necessario a presentare una domanda formale di asilo; dall'altro, adivano i tribunali amministrativi per contestare il rifiuto dell'Ufficio stranieri di rilasciare loro dei visti. Da parte sua, lo Stato belga si opponeva, davanti agli stessi tribunali, alla concessione dei visti.

#### *1. Decisioni del 13 settembre 2016 contro il rilascio di visti*

9. Il 22 agosto 2016 la coppia ricorrente, accompagnata da uno dei loro figli, si recava all'ambasciata belga di Beirut per presentare le domande di visto per sé e i loro due figli. Le loro domande erano supportate da una lettera del loro avvocato belga, datata 15 luglio 2016, e da documenti correlati.

10. I ricorrenti chiedevano visti con validità territoriale limitata in base all'articolo 25 del Codice comunitario dei visti (si veda il paragrafo 64 *infra*). Per quanto riguarda le urgenti motivazioni umanitarie richieste per l'applicazione di tale disposizione, i ricorrenti dichiaravano che, sia in termini di sicurezza che di condizioni di vita, si trovavano in una situazione di assoluta emergenza a causa del conflitto armato in Siria e, nello specifico, del bombardamento intensivo di Aleppo. Presentavano documenti a sostegno delle loro richieste. I ricorrenti dichiaravano che la loro casa ad Aleppo era stata distrutta dai bombardamenti, che si erano rifugiati nella casa di uno zio fuggito dalla Siria, che la situazione di guerra aveva reso molto difficile l'accesso al cibo, all'acqua e all'elettricità e che i bambini non frequentavano più la scuola. Di conseguenza, desideravano lasciare Aleppo e ottenere i visti per recarsi e chiedere asilo in Belgio, che nel 2015 aveva concesso lo status di protezione internazionale (asilo o protezione sussidiaria) alla grande maggioranza dei richiedenti asilo provenienti dalla Siria e dove erano in contatto con una famiglia belga disposta a fornire loro un alloggio.

11. Il 13 settembre 2016 l'Ufficio Stranieri, organo amministrativo responsabile del rilascio dei visti (si veda il paragrafo 45 *infra*), rifiutava di concedere i "visti umanitari" ai ricorrenti e li informava delle sue decisioni con una e-mail del 29 settembre 2016, trasmessa attraverso il dipartimento visti dell'ambasciata del Belgio a Beirut.

12. L'Ufficio Stranieri indicava che i visti richiesti dai ricorrenti erano destinati solo a persone che desideravano recarsi per un breve periodo sul territorio di uno Stato Schengen per motivi indipendenti dalla loro volontà, come la malattia o il decesso di un parente, e che non avevano intenzione di

---

<sup>8</sup> Aliens Office.

stabilirsi definitivamente nello Stato in questione. L'Ufficio Stranieri osservava, tuttavia, che poiché l'intenzione dichiarata dei ricorrenti era quella di presentare una domanda di asilo al loro arrivo in Belgio, essi non potevano avvalersi di questo tipo di visto. Secondo l'Ufficio Stranieri, concedere un visto per motivi umanitari a una persona che intendeva chiedere asilo in Belgio avrebbe creato quindi un precedente che avrebbe derogato pericolosamente al carattere eccezionale della procedura per i visti di breve durata. L'Ufficio Stranieri aggiungeva che le missioni diplomatiche e consolari non sono elencate tra le autorità presso le quali è possibile presentare una domanda d'asilo ai sensi del regio decreto dell'8 ottobre 1981 sull'ingresso, il soggiorno, la sistemazione e l'espulsione degli stranieri.

13. Infine, l'Ufficio Stranieri invitava i ricorrenti a richiedere un altro tipo di visto, basato sulla legislazione belga che consentiva loro di rimanere in Belgio per più di 90 giorni. I ricorrenti avevano successivamente presentato una tale domanda, che veniva stata respinta dalle autorità belghe nel dicembre 2016 (si veda il paragrafo 34 *infra*).

14. I ricorrenti presentavano un'istanza nell'ambito della procedura di estrema urgenza alla Commissione di ricorso per gli stranieri - l'organo di ricorso giudiziario contro le decisioni dell'Ufficio stranieri (si veda il paragrafo 52 *infra*), chiedendo una sospensione dell'esecuzione, con procedura di estrema urgenza, delle decisioni dell'Ufficio Stranieri del 13 settembre 2016 (si veda il paragrafo 11 *supra*).

15. Il 7 ottobre 2016 la Commissione di ricorso per gli stranieri, agendo nell'ambito della procedura di estrema urgenza, ordinava una sospensione dell'esecuzione dei rifiuti dell'Ufficio Stranieri di concedere i visti e incaricava lo Stato belga di prendere nuove decisioni entro 48 ore, fornendo una motivazione giuridica adeguata, ovvero fornendo motivazioni che tenessero conto della situazione estremamente pericolosa in Siria.

16. Il 6 marzo 2017 la Commissione di ricorso per gli stranieri constatava che non era stata presentata alcuna domanda di annullamento delle decisioni del 13 settembre 2016 che rifiutavano il rilascio dei visti e di conseguenza decideva di revocare la sospensione dell'esecuzione delle decisioni di rifiuto del visto e delle misure provvisorie. Osservava inoltre che, poiché le decisioni di rifiuto non erano state annullate, esse erano ancora operative.

17. L'8 febbraio 2018 il *Conseil d'État* respingeva un ricorso per punti di diritto dei ricorrenti contro la sentenza del 6 marzo 2017. Riteneva che non fosse stato rilevato alcuno scostamento dalla giurisprudenza e respingeva gli argomenti con i quali i ricorrenti lamentavano una violazione del principio della certezza del diritto e una violazione degli articoli 3 e 13 della Convenzione.

18. Alla stessa data il *Conseil d'État* respingeva un ricorso per punti di diritto presentato dallo Stato belga avverso la sentenza del 7 ottobre 2016, in quanto, a seguito della revoca della sospensione dell'esecuzione del 6 marzo 2017, la sentenza impugnata non recava più pregiudizio allo Stato belga.

2. *Decisioni del 10 ottobre 2016 contro il rilascio di visti*

19. Come richiesto dall'ordinanza della Commissione di ricorso per gli stranieri (si veda il paragrafo 15 *supra*), l'Ufficio Stranieri emetteva nuove decisioni, in data 10 ottobre 2016, rifiutando di concedere i visti; tuttavia, forniva le stesse ragioni dei precedenti rifiuti. Nella mail di notifica inviata all'avvocato dei ricorrenti, affermava che "l'articolo 3 della Convenzione [non poteva] essere interpretato nel senso di obbligare gli Stati ad ammettere sul loro territorio tutte le persone che vivono in situazioni catastrofiche, con il rischio di imporre ai paesi sviluppati di accettare intere popolazioni dei paesi in via di sviluppo, in guerra o devastati da catastrofi naturali".

20. Con una sentenza del 14 ottobre 2016 la Commissione di ricorso per gli stranieri, agendo nell'ambito della procedura di estrema urgenza, ordinava nuovamente una sospensione dell'esecuzione della decisione del 10 ottobre 2016 che rifiutava di rilasciare i visti, e incaricava l'Ufficio Stranieri di prendere nuove decisioni, questa volta fornendo adeguate motivazioni giuridiche, entro 48 ore.

21. La Commissione di ricorso per gli stranieri riteneva di non poter accettare il ragionamento dello Stato secondo cui l'articolo 3 della Convenzione non potrebbe ragionevolmente comportare l'obbligo per gli Stati membri del Consiglio d'Europa di ammettere tutte le popolazioni che si trovano in situazioni di caos o di grande pericolo nel loro paese. Inoltre, ribadiva il carattere definitivo delle sue sentenze, in particolare quella del 7 ottobre 2016, che tuttavia non era stata eseguita. Infine, utilizzando gli stessi termini della sua sentenza del 7 ottobre 2016, la Commissione di ricorso per gli stranieri affermava che l'Ufficio Stranieri non aveva rispettato il requisito formale di motivazione, non avendo preso in considerazione la situazione allarmante in Siria e il rischio molto grave di una violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

22. I ricorrenti adivano la Commissione di ricorso per gli stranieri per ottenere l'annullamento delle decisioni dell'Ufficio Stranieri del 10 ottobre 2016. Il 24 marzo 2017 la Commissione di ricorso per gli stranieri respingeva la domanda di annullamento di tali decisioni, ritenendo che le decisioni dell'Ufficio Stranieri del 13 settembre 2016 (si veda il paragrafo 11 *supra*) fossero diventate definitive e che, di conseguenza, i ricorrenti non erano più legittimati a contestare le decisioni successive.

23. Un ricorso amministrativo per punti di diritto presentato dai ricorrenti contro tale sentenza veniva respinto dal *Conseil d'État* il 17 maggio 2018. Esso basava la sua decisione sull'interpretazione data dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ("CGUE") agli articoli 1 e 25 del codice dei visti; la CGUE aveva constatato il 7 marzo 2017 che il codice dei visti si applicava solo ai soggiorni inferiori a 90 giorni, e che non poteva quindi essere applicato nel contesto di una richiesta di asilo che implicava necessariamente un soggiorno più lungo (si veda i paragrafi 71-73 *infra*).

3. *Decisioni del 17 ottobre 2016 contro il rilascio di visti*

24. Il 17 ottobre 2016 l'Ufficio Stranieri prendeva nuovamente decisioni che rifiutavano il rilascio dei visti, adducendo le stesse motivazioni dei precedenti rifiuti.

25. Con una sentenza del 20 ottobre 2016, la Commissione di ricorso per gli stranieri, ribadendo essenzialmente la sostanza delle sue precedenti sentenze, ordinava la sospensione dell'esecuzione delle decisioni di rifiuto del 17 ottobre 2016. Inoltre, tenuto conto del pericolo imminente corso dai ricorrenti, del persistente rifiuto dello Stato belga di rispettare l'autorità di *res judicata* e dell'importanza di garantire l'efficacia del rimedio, riteneva giustificato ordinare allo Stato di rilasciare ai ricorrenti, entro 48 ore, dei lasciapassare o visti, validi per tre mesi.

26. Con una sentenza del 24 marzo 2017 la Commissione di ricorso per gli stranieri respingeva l'istanza di annullamento delle decisioni e disponeva la revoca della sospensione dell'esecuzione delle decisioni di rifiuto del visto, nonché delle misure provvisorie, sulla base della stessa motivazione esposta nella sua prima sentenza resa nella stessa data (si veda il paragrafo 22 *supra*).

27. Un ricorso per punti di diritto contro questa sentenza veniva respinto dal *Conseil d'État* in una sentenza del 17 maggio 2018, per gli stessi motivi esposti nella citata sentenza della stessa data (si veda il paragrafo 23 *supra*).

**B. Fase giudiziaria (procedimento davanti ai tribunali civili riguardante l'esecuzione della sentenza della Commissione di ricorso per gli stranieri del 20 ottobre 2016)**

28. Per i ricorrenti, lo scopo della fase giudiziaria era quello di ottenere l'esecuzione della sentenza della Commissione di ricorso per gli stranieri del 20 ottobre 2016 - in virtù della quale avevano ottenuto il diritto di recarsi legalmente in Belgio, essendo stato ordinato al governo belga di concedere loro un permesso di ingresso e di soggiorno nel paese per 3 mesi -, e successivamente della sentenza della Corte d'appello di Bruxelles del 7 dicembre 2016. Da parte sua, lo Stato belga cercava di contrastare l'esecuzione delle decisioni sopra citate; raggiungeva questo scopo con la sentenza della Corte d'appello del 30 giugno 2017.

1. *Procedimento promosso dai ricorrenti dinanzi al giudice delle domande d'urgenza*

29. I ricorrenti inviavano una diffida, notificata tramite ufficiale giudiziario, alle autorità belghe chiedendo l'esecuzione della sentenza della Commissione di ricorso per gli stranieri del 20 ottobre 2016 (si veda il paragrafo 25 *supra*). Poiché tale approccio si era rivelato infruttuoso, i

ricorrenti presentavano una richiesta unilaterale al presidente del Tribunale di lingua francese di primo grado di Bruxelles<sup>9</sup> ("TPI").

30. Con un'ordinanza del 25 ottobre 2016, ritenendo che la mancata esecuzione da parte dell'Ufficio Stranieri di una sentenza della Commissione di ricorso per gli stranieri, nonostante fosse immediatamente esecutiva, costituisse "un'azione illegale inaccettabile", il presidente facente funzione del TPI di lingua francese ordinava allo Stato, come misura urgente, di conformarsi alla sentenza della commissione del 20 ottobre 2016, cioè di rilasciare ai richiedenti il visto o il lasciapassare, e ha subordinato l'ordine a una penale di 1.000 euro (EUR) per ciascun giorno di ritardo e per ciascun richiedente.

31. In ottemperanza a una condizione imposta dal presidente che si pronunciava sulla richiesta unilaterale, i ricorrenti proponevano un'istanza *inter partes* contro lo Stato per ottenere la conferma dell'ordinanza del 25 ottobre 2016. Il 7 novembre 2016 un altro giudice, agendo in qualità di presidente del TPI di lingua francese, dichiarava la loro richiesta ricevibile ma infondata, ritenendo che non si potesse rimproverare alle autorità belghe di non essersi conformate volontariamente a una sentenza della Commissione di ricorso per gli stranieri, anche se immediatamente esecutiva, se queste stesse autorità intendevano contestare la legittimità della sentenza portando avanti una procedura di appello prevista dalla legge. Il giudice riteneva anche che, poiché il legislatore non aveva dato alla Commissione di ricorso per gli stranieri il potere di imporre penali, il TPI non aveva a sua volta tale potere nel caso in esame.

32. Su appello dei ricorrenti, la Corte d'appello di Bruxelles emetteva, il 7 dicembre 2016, una sentenza che modificava l'ordinanza del 7 novembre 2016. Essa riteneva che i ricorrenti potessero far valere il carattere vincolante ed esecutivo della sentenza impugnata e il loro diritto soggettivo di chiederne l'ottemperanza e di ottenere la cessazione del pregiudizio da essi subito a causa della mancata esecuzione della sentenza, che costituiva "un atto illegittimo" e una colpa manifesta. Riteneva inoltre che, nonostante l'assenza di un procedimento per l'annullamento delle decisioni del 13 settembre 2016 di diniego dei visti, il ricorso ad essa presentato non fosse del tutto privo di scopo.

33. Di conseguenza, la Corte d'appello ordinava allo Stato belga di eseguire la sentenza della Commissione di ricorso per gli stranieri del 20 ottobre 2016, che aveva incaricato le autorità belghe di rilasciare visti o lasciapassare, riteneva che tale ordine fosse immediatamente esecutivo e, infine, ha stabilito che lo Stato doveva pagare una penale di 1.000 euro per ciascun giorno di ritardo e per ciascun richiedente.

34. Nella corrispondenza del 12 e 13 dicembre 2016, gli avvocati dello Stato belga informavano i ricorrenti che le autorità belghe si rifiutavano di

---

<sup>9</sup> Brussels French-language Court of First Instance.

rilasciare i lasciapassare o i visti per soggiorni di lunga durata da loro richiesti come soluzione alternativa alla concessione dei visti cosiddetti "umanitari". Consigliavano ai ricorrenti di rivolgersi alle autorità libanesi con una richiesta di visti e li esortavano a non perseguire l'esecuzione della sentenza della Corte d'appello del 7 dicembre 2016, alla luce di un caso simile che era pendente davanti alla CGUE (si veda i paragrafi 71-73 *infra*).

35. I ricorrenti dichiaravano di non poter seguire il consiglio del governo belga e di voler chiedere l'esecuzione della sentenza della Corte d'appello di Bruxelles, vista l'urgenza della loro situazione personale e le disastrose condizioni umanitarie in cui versavano i siriani in Libano. Il 13 dicembre 2016 veniva notificata allo Stato belga un'ingiunzione di pagamento per le sanzioni maturate.

36. Il 27 febbraio 2017 lo Stato belga presentava un ricorso per punti di diritto contro la sentenza della Corte d'appello del 7 dicembre 2016. Tale procedimento è attualmente in corso.

### *2. Procedimento depositato dallo Stato belga dinanzi al giudice per i ricorsi d'urgenza*

37. Lo Stato belga, che da parte sua chiedeva la sospensione dell'esecuzione della sentenza della Corte d'appello di Bruxelles del 7 dicembre 2016, presentava un ricorso unilaterale a tal fine al presidente del TPI di lingua olandese di Bruxelles il 13 dicembre 2016, ma senza successo (ordinanza della stessa data). Tuttavia, su ricorso dello Stato belga, la Corte d'appello modificava la decisione del giudice di primo grado in una sentenza del 14 dicembre 2016. Prendeva atto dell'intenzione dello Stato belga di evidenziare le difficoltà di esecuzione della sentenza del 7 dicembre 2016 presso il giudice dell'esecuzione ("*le juge des saisies*") e ordinava ai ricorrenti di non proseguire la procedura di esecuzione in attesa della decisione del giudice dell'esecuzione che doveva pronunciarsi sulla validità della procedura di esecuzione e sul diritto dello Stato di limitare gli importi dovuti a titolo di penali.

### *3. Procedimento relativo alle difficoltà di esecuzione della sentenza della Corte d'appello del 7 dicembre 2016 (pignoramento di beni)*

38. Il 15 dicembre 2016 i ricorrenti intentavano un'azione contro lo Stato belga davanti al giudice dell'esecuzione del TPI di lingua francese di Bruxelles, per ottenere l'esecuzione dell'ordine di pagamento del 13 dicembre 2016.

39. Alla stessa data, lo Stato belga avviava un procedimento contro i ricorrenti dinanzi al giudice dell'esecuzione del TPI di lingua olandese di Bruxelles, chiedendo la sospensione dell'esecuzione della condanna principale (*condamnation principale*) risultante dalla sentenza della Commissione di ricorso per gli stranieri del 20 ottobre 2016 (obbligo di

rilasciare visti o lasciapassare) e/o la sospensione dell'esecuzione della sentenza della Corte d'appello del 7 dicembre 2016, e/o di impedire altre misure di esecuzione, come le sanzioni. In subordine, lo Stato chiedeva di constatare che le condizioni per un accordo di deposito giudiziario ("*cantonnement*") fossero state soddisfatte.

40. Questi due procedimenti, avviati dinanzi a tribunali diversi, davano luogo a controversie sulla competenza di ciascun tribunale e a decisioni divergenti. Alla fine, è stato il ricorso presentato dallo Stato belga (si veda il paragrafo 37 *supra*) ad essere esaminato per primo dalla Corte d'appello di Bruxelles. Con una sentenza del 30 giugno 2017, una divisione di lingua olandese della Corte d'appello dichiarava che la sentenza del 20 ottobre 2016 della Commissione di ricorso per gli stranieri non fosse più operativa, dato che i ricorrenti non avevano presentato una domanda di annullamento delle decisioni di rifiuto del visto del 13 settembre 2016. La sentenza della Corte d'appello del 7 dicembre 2016 non era quindi più operativa, dato che le decisioni di rifiuto dell'Ufficio Stranieri del 13 settembre 2016 erano diventate definitive e irrevocabili prima dell'emissione della penale contro lo Stato belga.

41. I ricorrenti non hanno presentato ricorso per motivi di diritto contro la sentenza della Corte d'appello di Bruxelles del 30 giugno 2017, in quanto l'avvocato della Corte di cassazione assegnato al loro caso dall'Ufficio di assistenza legale li aveva informati che un tale ricorso non avrebbe avuto ragionevoli prospettive di successo.

42. Il 20 dicembre 2017 il giudice dell'esecuzione di lingua francese, esaminando il ricorso presentato dai ricorrenti il 15 dicembre 2016, constatava che la causa fosse diventata priva di scopo in seguito alla sentenza della Corte d'appello di Bruxelles del 30 giugno 2017.

## QUADRO GIURIDICO E PRASSI

### A. Diritto interno e prassi

#### 1. Emissione di visti

##### (a) Quadro legislativo

43. L'articolo 2/1 della Legge sugli stranieri (ingresso, residenza, insediamento ed espulsione) del 15 dicembre 1980 ("*the Aliens Act*") prevede due tipi di visto: visti a breve termine, per una durata massima di 90 giorni ("visti di tipo C") e visti a lungo termine, per un periodo superiore a 90 giorni ("visti di tipo D"). Non fa riferimento alla possibilità di rilasciare un visto specifico per motivi umanitari.

44. I visti sono registrati nei passaporti dalle missioni diplomatiche e consolari belghe all'estero. Le ambasciate e i consolati non hanno l'autorità di rifiutare il rilascio di un visto. Di conseguenza, se una domanda di visto

richiede un esame più approfondito, viene inviata all'Ufficio Stranieri (si veda il paragrafo 45 *infra*).

45. La decisione di concedere o meno un visto rientra nei poteri discrezionali del Ministro (all'epoca, il Segretario di Stato competente per l'asilo e la migrazione<sup>10</sup>) e del suo rappresentante, un funzionario autorizzato dell'Ufficio Stranieri. L'Ufficio Stranieri è l'organo amministrativo che, sotto la supervisione del Ministro, è responsabile nella pratica di tutte le decisioni riguardanti l'ingresso, il soggiorno, l'insediamento e l'espulsione degli stranieri.

46. I visti di breve durata sono disciplinati dal codice comunitario dei visti, direttamente applicabile in Belgio (si veda i paragrafi 62-65 *infra*). Questo tipo di visto, che in linea di principio è valido in tutto lo spazio Schengen, può, in via eccezionale, essere rilasciato "con validità territoriale limitata", ad esempio "per motivi umanitari" (articolo 25 del codice dei visti, si veda il paragrafo 71 *infra*).

47. I visti di lunga durata - che non rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'UE (si veda i paragrafi 71-73 *infra*) - sono dagli articoli 9-13 della Legge sugli stranieri. L'articolo 9 (1) prevede che "per rimanere nel Regno oltre il periodo stabilito nell'articolo 6 [cioè per più di 90 giorni] uno straniero che non si trovi in uno dei casi previsti dall'articolo 10 [casi in cui uno straniero è automaticamente autorizzato a rimanere per più di tre mesi] deve essere autorizzato a farlo dal Ministro o dal suo rappresentante". L'articolo 13, paragrafo 1, prevede che, salvo espressa disposizione contraria, il permesso di soggiorno di lunga durata è concesso per una durata limitata. Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, questa autorizzazione può essere prorogata dal Ministro o dal suo rappresentante.

#### **(b) Prassi**

48. Nel 2017 e nel 2019, il Centro federale belga per l'analisi dei flussi migratori, la protezione dei diritti fondamentali degli stranieri e l'azione contro il traffico di esseri umani<sup>11</sup>, o "Myria" - un'istituzione pubblica indipendente -, ha condotto una ricerca sulla prassi del rilascio di visti per motivi umanitari.

49. Myria ha sottolineato che, dato il carattere discrezionale dei poteri esercitati dal Ministro e dall'Ufficio Stranieri, e in assenza di criteri per la concessione o il rifiuto di un visto cosiddetto "umanitario", era impossibile indicare con precisione le situazioni che avevano giustificato la concessione di questo tipo di visto. Tuttavia, ha potuto distinguere le direttrici della politica in atto.

---

<sup>10</sup> State Secretary with responsibility for asylum and migration.

<sup>11</sup> Belgian Federal Centre for the analysis of migration flows, protection of the fundamental rights of aliens and action against trafficking in human beings.

50. Fino alla sentenza della CGUE del 7 marzo 2017 (si veda i paragrafi 71-73 *infra*) i visti di breve durata potevano essere rilasciati per motivi umanitari a persone in circostanze mediche o umanitarie preoccupanti; a stranieri che avevano diritto, su invito delle autorità belghe, a presentare una domanda d'asilo in Belgio; a beneficiari di programmi di reinsediamento gestiti dall'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e, in Belgio, dall'Ufficio del Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi<sup>12</sup>; e a richiedenti asilo che erano stati coinvolti in un'operazione di salvataggio eccezionale, su istruzione del Segretario di Stato per l'immigrazione e la politica di asilo.

51. La maggior parte dei visti cosiddetti "umanitari" sono stati rilasciati a membri della famiglia che non soddisfacevano i requisiti legali per il ricongiungimento familiare. A partire dalla sentenza della CGUE del 7 marzo 2017, solo i visti di lunga durata vengono rilasciati alle persone che richiedono il visto e intenzionate a chiedere asilo in Belgio.

**(c) Ricorsi**

52. Se l'Ufficio Stranieri rifiuta di rilasciare il visto, il richiedente può rivolgersi alla Commissione di ricorso per gli stranieri per far annullare la decisione dell'Ufficio Stranieri. La Commissione di ricorso per gli stranieri è un tribunale amministrativo che decide in formazione collegiale o come giudice unico.

53. Un'azione di annullamento di una decisione dell'Ufficio Stranieri non la sospende. Per questo motivo, l'articolo 39/82 della Legge sugli stranieri prevede la possibilità di presentare una richiesta di sospensione dell'esecuzione sia con una procedura "ordinaria" che con una procedura "di estrema urgenza". In linea di principio, le richieste di sospensione e di annullamento devono essere presentate contestualmente, tranne nei casi di estrema urgenza. In quest'ultimo caso, la richiesta di sospensione dell'esecuzione può essere presentata separatamente dalla richiesta di annullamento della decisione. Tuttavia, quest'ultima deve essere presentata entro 30 giorni dalla notifica della decisione di rifiuto del visto, pena la revoca della sospensione dell'esecuzione e di qualsiasi altro provvedimento provvisorio disposto prima della presentazione della richiesta di annullamento. La sospensione dell'esecuzione può essere ordinata solo se i motivi invocati sono sufficientemente gravi da giustificare l'annullamento della decisione impugnata e se l'esecuzione immediata della decisione può causare un danno grave al quale sarebbe difficile rimediare.

54. Ai sensi dell'articolo 39/67 della Legge sugli stranieri, un ricorso per punti di diritto contro le decisioni della Commissione di ricorso per gli stranieri è possibile al *Conseil d'État*.

---

<sup>12</sup> Commissioner-General's Office for Refugees and Stateless Persons.

## 2. *Procedimento giudiziario*

55. Ai sensi degli articoli 144 e 145 della Costituzione, i tribunali sono competenti ad esaminare le controversie relative ai diritti soggettivi.

56. L'articolo 584 del codice giudiziario<sup>13</sup> prevede la possibilità di rivolgersi al presidente del tribunale di prima istanza con una domanda urgente o con una domanda *ex parte*:

"Il Presidente del Tribunale, per tutte le questioni, eccetto quelle che la legge esclude dalla competenza delle corti di giustizia, si pronuncia provvisoriamente nelle cause che riconosce come urgenti.

...

La questione è sottoposta al Presidente mediante un'istanza urgente o, in caso di assoluta necessità, un'istanza *ex parte*.

..."

57. Si può ricorrere in appello contro le decisioni prese in prima istanza, e si può ricorrere in appello su punti di diritto contro le sentenze emesse in appello.

58. In caso di difficoltà nell'esecuzione di una sentenza contenente un'ingiunzione di pagamento di sanzioni, ogni parte interessata può rivolgersi al giudice dell'esecuzione ("*juge des saisies*") sulla base dell'articolo 1498 del codice giudiziario, senza tuttavia che tale domanda abbia effetto sospensivo.

## **B. Diritto internazionale e dell'Unione Europea**

### 1. *Diritto internazionale*

59. L'articolo 1, sezione A, paragrafo 2, della Convenzione sullo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967 ("la Convenzione di Ginevra"), stabilisce in particolare che è rifugiato ogni persona che, per il fondato timore di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese.

60. L'articolo 33 § 1 della Convenzione di Ginevra prevede che nessuno Stato contraente espella o respinga ("*refouler*") in alcun modo un rifugiato verso le frontiere di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica.

---

<sup>13</sup> Judicial Code.

## 2. Diritto dell'Unione Europea

### (a) Carta dei diritti fondamentali

61. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea contiene, *inter alia*, le seguenti disposizioni:

- L'articolo 18, che prevede che il diritto d'asilo sia garantito nel rispetto delle norme della Convenzione di Ginevra e conformemente al Trattato che istituisce l'Unione europea ("UE") e al Trattato sul funzionamento dell'UE;

- L'articolo 51 § 1, che prevede che le disposizioni della Carta si rivolgono alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'UE nel rispetto del principio di sussidiarietà, e agli Stati membri solo quando attuano il diritto dell'UE; e

- L'articolo 52 § 3, che stabilisce che, nella misura in cui la Carta contiene diritti che corrispondono ai diritti garantiti dalla Convenzione, il loro significato e la loro portata sono uguali a quelli stabiliti dalla Convenzione, anche se questa disposizione non impedisce al diritto dell'UE di fornire una protezione più ampia.

### (b) Legislazione secondaria

#### (i) Codice dei visti

62. Ai sensi dell'articolo 1 del 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"), direttamente applicabile negli Stati membri dell'UE, il regolamento stabilisce le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti di transito o di soggiorno prestabilito nel territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi (90 giorni) su un periodo di sei mesi (180 giorni). L'articolo 2 (2) (a) e (b) del codice definisce il concetto di "visto" come "un'autorizzazione rilasciata da uno Stato membro" in vista, rispettivamente, del "transito o di un soggiorno previsto nel territorio degli Stati membri di una durata non superiore a 90 giorni in un periodo di 180 giorni" e del "transito nelle zone internazionali degli aeroporti degli Stati membri".

63. L'articolo 23, paragrafo 4, del codice dei visti, intitolato "Decisione sulla domanda", stabilisce che, a meno che la domanda non sia stata ritirata, si decide, *inter alia*, di rilasciare un visto uniforme ai sensi dell'articolo 24 del codice, di rilasciare un visto con validità territoriale limitata ai sensi dell'articolo 25 del codice o di rifiutare un visto ai sensi dell'articolo 32 del codice.

64. L'articolo 25 del codice dei visti, intitolato "Rilascio di un visto con validità territoriale limitata", è formulato come segue:

"1. I visti con validità territoriale limitata sono rilasciati eccezionalmente nei seguenti casi:

(a) quando, per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, lo Stato membro interessato ritiene necessario:

DECISIONE M.N. E ALTRI C. BELGIO

(i) derogare al principio dell'adempimento delle condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e), del codice frontiere Schengen;

(ii) di rilasciare un visto ...

..."

65. L'articolo 32 del codice dei visti, intitolato "Rifiuto di un visto", prevede:

"1. Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 25, paragrafo 1, il visto è rifiutato:

...

(b) qualora vi siano ragionevoli dubbi sull'autenticità dei documenti giustificativi presentati dal richiedente o sulla veridicità del loro contenuto, sull'affidabilità delle dichiarazioni rese dal richiedente o sulla sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto."

(ii) *Codice frontiere Schengen*

66. L'articolo 4 del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativo a un codice dell'Unione sul regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) prevede che, quando applicano tale regolamento, gli Stati membri agiscano nel pieno rispetto delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione, compresa la Carta, del diritto internazionale applicabile, compresa la Convenzione di Ginevra, dei loro obblighi in materia di accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di *non refoulement*, e dei diritti fondamentali.

67. L'articolo 6 del codice frontiere Schengen, intitolato "Condizioni di ingresso per i cittadini di paesi terzi", prevede quanto segue:

"1. Per i soggiorni previsti nel territorio degli Stati membri la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, il che comporta di prendere in considerazione il periodo di 180 giorni precedente ogni giorno di soggiorno, le condizioni di ingresso per i cittadini di paesi terzi sono le seguenti:

(a) essere in possesso di un documento di viaggio valido ...

(b) essere in possesso di un visto valido, se richiesto..., salvo che si sia in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorni di lunga durata in corso di validità;

(c) giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti...;

(d) non essere segnalati nel [Sistema d'informazione Schengen] ai fini della non ammissione;

(e) non essere considerati una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri, in particolare non essere oggetto di segnalazione ai fini della non ammissione nelle banche dati nazionali degli Stati membri per gli stessi motivi."

*(iii) Regolamento di Dublino*

68. L'articolo 1 del Regolamento (UE) n. 604/2013 del 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 (il "Regolamento Dublino"), prevede quanto segue:

"Il presente regolamento 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 ..."

69. Ai sensi dell'articolo 3 § 1 del regolamento di Dublino:

"Gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito..."

*(iv) Direttiva sulle procedure d'asilo*

70. L'articolo 3 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) è formulato come segue:

"1. La presente direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate sul territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, nonché alla revoca della protezione internazionale.

2. La presente direttiva non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri ..."

**(c) Giurisprudenza della CGUE**

71. Una domanda di pronuncia pregiudiziale è stata presentata alla CGUE in una sentenza pronunciata dall'assemblea generale della Commissione di ricorso sugli stranieri l'8 dicembre 2016, nell'ambito di un caso che presentava alcune analogie con la presente causa (*X e X c. Belgio*, C-638/16 PPU). Questo caso faceva seguito al rifiuto da parte dell'Ufficio Stranieri di una richiesta di visto con validità territoriale limitata, presentata sulla base dell'articolo 25 § 1 (a) del codice dei visti da una famiglia siriana presso l'ambasciata belga a Beirut. Avendo ricevuto una richiesta di sospensione dell'esecuzione nell'ambito della procedura di estrema urgenza, l'Ufficio stranieri ha chiesto alla CGUE di chiarire la portata degli obblighi internazionali di cui all'articolo 25 del codice dei visti.

72. In una sentenza del 7 marzo 2017, la CGUE ha ribadito che ai sensi dell'articolo 1 del codice dei visti, il codice riguardava i visti per soggiorni non superiori a 90 giorni. Nel caso in questione, tuttavia, le domande di visto erano state presentate allo scopo di chiedere asilo e quindi di ottenere un

permesso di soggiorno con una validità non limitata a 90 giorni. La CGUE ha quindi concluso che tali domande, sebbene formalmente presentate sulla base dell'articolo 25 del codice dei visti, non rientravano nel campo di applicazione del codice, in particolare dell'articolo 25 (1) (a). Inoltre, poiché nessuna misura era stata adottata dal legislatore dell'UE per quanto riguarda le condizioni che regolano il rilascio di visti e permessi di soggiorno a lungo termine per motivi umanitari da parte degli Stati membri, le domande in questione rientravano esclusivamente nell'ambito del diritto nazionale.

73. La CGUE ha indicato che il raggiungimento di una conclusione diversa comprometterebbe la struttura generale del sistema istituito dall'Unione europea per determinare lo Stato membro competente all'esame di una domanda di protezione internazionale e implicherebbe che il codice dei visti impone agli Stati di consentire ai cittadini di paesi terzi di presentare domande di protezione internazionale alle missioni diplomatiche o consolari degli Stati membri che si trovano sul territorio di un paese terzo. Tuttavia, questo non era l'obiettivo del codice dei visti, che non era volto ad armonizzare le leggi degli Stati membri sulla protezione internazionale.

## DOGLIANZE

74. I ricorrenti lamentavano che il rifiuto delle autorità belghe di rilasciare loro i visti cosiddetti "umanitari" li aveva esposti a una situazione incompatibile con l'articolo 3 della Convenzione (divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti) senza possibilità di porvi efficacemente rimedio, come richiesto dall'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo).

75. I ricorrenti hanno inoltre fatto valere una violazione dell'articolo 6 § 1 (diritto ad un equo processo) e dell'articolo 13 della Convenzione, in quanto è stato impossibile per loro perseguire l'esecuzione della sentenza della Corte d'appello di Bruxelles del 7 dicembre 2016 che ordinava allo Stato belga di eseguire la sentenza della Commissione di ricorso per gli stranieri del 20 ottobre 2016, la quale aveva incaricato le autorità belghe di rilasciare loro i visti richiesti ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione.

## IN DIRITTO

### **A. Articoli 3 e 13 della Convenzione**

76. L'articolo 3 della Convenzione prevede:

“Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.”

77. L'articolo 13 della Convenzione prevede:

"Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente [Convenzione] siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche

quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".

78. Il governo convenuto ha sostenuto che le doglianze relative alla violazione degli articoli 3 e 13 fossero irricevibili *ratione loci*, in quanto i ricorrenti non rientravano nella loro giurisdizione ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione, che è formulato come segue:

"Le Alte Parti Contraenti riconoscono a ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nella Titolo I della presente [Convenzione]".

*1. Le osservazioni delle parti sulla giurisdizione*

**(a) Il governo convenuto**

79. Il governo belga ha sottolineato che il fatto che l'articolo 1 della Convenzione rifletta la comprensione ordinaria ed essenzialmente territoriale della giurisdizione degli Stati è una giurisprudenza consolidata, altre basi di giurisdizione sono eccezionali e richiedono una giustificazione speciale nelle circostanze particolari di ogni caso e le regole pertinenti del diritto internazionale, senza perdere di vista il contesto generale. Nella fattispecie, i ricorrenti non erano territorialmente sotto la giurisdizione dello Stato belga, dato che non si trovavano sul suo territorio nazionale e dato che, secondo la Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche, un'ambasciata non è considerata parte del territorio nazionale del paese che rappresenta. Il caso in questione non rientra neanche negli scenari eccezionali per l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione del Belgio come individuati dalla Corte nel caso *Banković e altri c. Belgio e altri* (dec.) [GC], n. 52207/99, CEDU 2001-XII).

80. Secondo il governo, non si trattava, in particolare, di atti che avevano prodotto effetti al di fuori del territorio, poiché l'unico effetto della decisione di non rilasciare ai ricorrenti visti di breve durata è stato quello di impedire loro di entrare nel territorio belga per un breve soggiorno, senza alcun impatto sulla loro situazione in Libano o in Siria. Anche l'ipotesi di atti compiuti all'estero da agenti diplomatici o consolari non può essere accettata. Contrariamente agli altri casi di atti di questo tipo che la Corte ha già esaminato, gli agenti diplomatici nel caso in questione non avevano esercitato alcuna forma di autorità o di controllo sul primo ricorrente, che era stato libero di andare e venire, e non avevano compiuto alcun atto che lo riguardasse.

81. Infine, basandosi sulle cause *Abdul Wahab Khan c. Regno Unito* (dec.), n. 11987/11, 28 gennaio 2014) e *Markovic e altri c. Italia* ([GC], n. 1398/03, CEDU 2006-XIV), il governo ha sostenuto che il fatto che i ricorrenti abbiano avuto accesso ai procedimenti amministrativi e giudiziari belgi per far esaminare le loro richieste di visto e per contestare le decisioni prese non ha sortito alcuna influenza sulla competenza del Belgio nei loro confronti. Concludere diversamente implicherebbe un'applicazione

pressoché universale della Convenzione, dato che gli Stati parte avevano ambasciate in tutto il mondo e qualsiasi cittadino straniero poteva chiedere loro un visto.

**(b) I ricorrenti**

82. I ricorrenti hanno evidenziato che i tribunali belgi hanno constatato in varie occasioni la circostanza per cui, pur trovandosi al di fuori del territorio belga, i ricorrenti erano sotto la giurisdizione del Belgio, e tali tribunali hanno quindi applicato l'articolo 3 della Convenzione. In effetti, la giurisprudenza della Corte indica chiaramente che la responsabilità degli Stati può essere impegnata a causa di atti delle loro autorità che producano effetti al di fuori del territorio nazionale.

83. Nella fattispecie, gli organi dello Stato belga che hanno trattato le domande di visto dei ricorrenti hanno preso decisioni in qualità di agenti dell'Ufficio degli stranieri o di agenti diplomatici, sotto il controllo delle autorità belghe. Nel prendere le loro decisioni, questi agenti hanno esercitato una funzione statale di controllo delle frontiere. Quando uno Stato stabilisce le condizioni d'ingresso nel suo territorio e le condizioni di residenza e di insediamento, così come quando esercita la sua autorità in questo settore e prende decisioni sulle domande di visto, agisce in virtù di quelle che sono in sostanza competenze nazionali, riconosciute dal diritto internazionale. Si tratta necessariamente di una manifestazione della sua giurisdizione, che entra in gioco indipendentemente dal luogo in cui viene esercitata, indipendentemente dalle autorità, territoriali o consolari, che le attuano, e indipendentemente dal fatto che le autorità coinvolte esercitino o meno un controllo *de facto* o fisico sulle persone interessate.

84. I ricorrenti hanno poi richiamato l'attenzione sulla giurisprudenza in materia di allontanamento, stabilita a partire dalla sentenza *Soering c. Regno Unito* (7 luglio 1989, serie A n. 161), che ha stabilito che uno Stato parte della Convenzione può essere ritenuto responsabile delle conseguenze extraterritoriali di decisioni prese da esso in caso di rischio di tortura o maltrattamenti, o di omissioni, a esso imputabili, di adottare misure al fine di evitare o prevenire l'esposizione a tali rischi.

85. Infine, i ricorrenti hanno ritenuto che il citato caso di *Abdul Wahab Khan* non fosse applicabile alla situazione attuale. Il ricorrente in quel caso aveva tentato di stabilire il nesso giurisdizionale del suo ricorso ai sensi dell'articolo 3 sulla sola base del procedimento interno dinanzi alla Commissione speciale d'appello sull'immigrazione ("SIAC")<sup>14</sup>, anche se, in primo luogo, quel procedimento di ricorso aveva uno scopo diverso, in quanto riguardava la revoca del permesso di soggiorno deciso sulla base della constatazione che egli rappresentava una minaccia per la sicurezza nazionale e, in secondo luogo, l'impatto esclusivamente extraterritoriale della decisione

---

<sup>14</sup> Special Immigration Appeals Commission ("SIAC").

impugnata non era stato attribuito al Regno Unito ma al ricorrente, a causa delle sue attività e della sua decisione di tornare in Pakistan. A differenza del caso *Abdul Wahab Khan*, il legame giurisdizionale tra il Belgio e i ricorrenti nel caso di specie deriva non solo dagli effetti extraterritoriali delle decisioni prese dal Belgio, ma anche e soprattutto dal fatto che queste decisioni hanno riguardato il loro ingresso nel territorio belga e l'esercizio dei relativi diritti, un settore in cui il Belgio ha un'autorità piena, esclusiva e ininterrotta.

## 2. Osservazioni dei terzi intervenienti sulla giurisdizione

### (a) Repubblica Ceca, Croazia, Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Lettonia, Paesi Bassi, Norvegia, Slovacchia e Regno Unito

86. Gli Stati terzi intervenuti hanno dissentito sul fatto che il Belgio avesse esercitato la sua giurisdizione. A loro avviso, bisognava partire dai principi stabiliti nella citata decisione *Banković e altri* per quanto riguarda l'articolo 1 della Convenzione: la Convenzione è uno strumento regionale, il concetto di giurisdizione è principalmente territoriale e non si può contemplare una nozione di giurisdizione "causa-effetto". Essi hanno inoltre sostenuto che le circostanze eccezionali di controllo o di autorità riconosciute dalla giurisprudenza della Corte come motivi di giurisdizione extraterritoriale ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione, espone nella sentenza *Al-Skeini e altri c. Regno Unito* ([GC], n. 55721/07, CEDU 2011-IV), non sono state soddisfatte nel caso di specie.

87. In particolare, i governi terzi intervenuti hanno sostenuto che nessuna delle precedenti sentenze della Corte che riconoscono l'esercizio della giurisdizione extraterritoriale in virtù delle azioni e delle omissioni degli agenti diplomatici sia trasponibile, dato che il caso in questione non concerne i collegamenti che caratterizzano questi casi precedenti. In ogni caso, questa eccezione non può essere estesa all'ipotesi di esame di questioni di asilo o di immigrazione, per diverse ragioni.

88. In primo luogo, i ricorrenti non erano stati sul territorio dello Stato parte, né erano stati sotto il controllo o l'autorità dell'ambasciata, poiché erano stati liberi di andare e venire e la decisione di rilasciare o rifiutare un visto non implicava alcuna forma di controllo fisico o autorità esercitati su una persona, indipendentemente dal luogo in cui la relativa richiesta era stata fatta. Inoltre, accogliere la tesi dei ricorrenti significherebbe accettare che un legame giurisdizionale possa essere autogenerato da un individuo che presenta una richiesta relativa all'immigrazione, ovunque si trovi nel mondo, senza alcun atto di autorità o esercizio di giurisdizione da parte dello Stato per creare questo legame. Né si potrebbe ragionevolmente accettare che la semplice presentazione di una domanda o una semplice decisione in materia di immigrazione sia sufficiente a portare l'individuo in questione sotto la giurisdizione dello Stato interessato. Così, allo stesso modo in cui una domanda di visto online o postale non crea giurisdizione, il fatto che una

domanda o anche una decisione riguardante lo status di immigrato sia fatta presso un'ambasciata o un consolato straniero non può creare un legame giurisdizionale.

89. Bisogna anche notare che nessuno dei casi che riguardano il personale diplomatico o consolare è paragonabile al caso in questione; né questi ultimi forniscono alcun sostegno per estendere la portata dell'articolo 1 della Convenzione. A parte il fatto che quei casi precedono di molti anni quelli di *Banković e altri* e *Al-Skeini e altri*, la giurisdizione degli Stati in questione è stata stabilita sulla base dei fatti specifici di ciascun caso. Inoltre, la Corte ha sempre sostenuto che il controllo dell'immigrazione sia una questione di giurisdizione sovrana degli Stati parte. Se le argomentazioni dei ricorrenti dovessero essere accettate, tuttavia, il principio consolidato del diritto internazionale secondo cui uno Stato non ha alcun obbligo generale di ammettere stranieri nel suo territorio diventerebbe privo di significato e lascerebbe il posto a un obbligo illimitato degli Stati parte di autorizzare l'ingresso nel loro territorio a individui che sono a rischio di trattamento in violazione dell'articolo 3 in qualsiasi parte del mondo. La Corte si è espressamente opposta a una tale estensione, come dichiarato in *Abdul Wahab Khan*.

90. I terzi intervenuti hanno sollevato un altro punto importante e, a loro avviso, cruciale: i complessi fattori che circondano l'asilo e l'immigrazione richiedono cooperazione e controllo internazionali. Questo controllo è essenziale per permettere ai sistemi di protezione di funzionare efficacemente, nell'interesse delle persone che richiedono protezione internazionale. È chiaro che la situazione in Siria suscita una profonda compassione e renda ancora più importante il buon funzionamento di questo sistema. Tuttavia, è anche importante proteggere coloro che potrebbero aver bisogno di cercare rifugio dalle persecuzioni e non sconvolgere il sistema introducendo quei fattori di disordine e instabilità che inevitabilmente deriverebbero da una decisione della Corte di accogliere le richieste dei ricorrenti.

**(b) Il Centro AIRE, il Consiglio olandese per i rifugiati, l'ECRE e la Commissione internazionale dei giuristi**

91. Le organizzazioni terze intervenute hanno sottolineato che la giurisdizione extraterritoriale degli Stati parte è stata da tempo riconosciuta dagli organi della Convenzione e può essere esercitata, in particolare, a seguito di atti o omissioni di agenti o organi dello Stato che operano al di fuori del suo territorio e che riguardano persone sotto la loro autorità o il loro controllo. Nella citata causa *Banković e altri*, la Corte aveva riconosciuto che altri casi di esercizio extraterritoriale della giurisdizione da parte di uno Stato potevano esistere in casi riguardanti atti o omissioni di agenti diplomatici o consolari quando questi ultimi esercitavano una funzione governativa. Secondo la Convenzione di Vienna, le funzioni consolari consistono, in

particolare, nel rilasciare visti e documenti appropriati alle persone che desiderano recarsi nello Stato di invio. Ciò corrisponde a una prerogativa del potere governativo in materia di controllo dell'immigrazione, che rientra nella giurisdizione dello Stato d'invio e deve essere esercitata, nel caso degli Stati parte della Convenzione, nel rispetto dei diritti e delle libertà da esso riconosciuti, come risulta già dalla vasta giurisprudenza della precedente Commissione. Tale giurisprudenza è coerente con quella di altri organismi internazionali (la Corte internazionale di giustizia, il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, la Corte interamericana dei diritti umani). Inoltre, la Corte ha riconosciuto nella citata sentenza *Soering* che, anche in assenza di un controllo effettivo su una parte del suo territorio o su un territorio straniero, gli Stati parte della Convenzione possono avere un obbligo positivo ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione di adottare le misure in loro potere per assicurare il rispetto dei diritti garantiti dalla Convenzione.

**(c) La Lega dei Diritti Umani e la Federazione Internazionale dei Diritti Umani**

92. La LDH e la FIDH hanno evidenziato che la Corte ha accettato in forza di "altre basi di giurisdizione" una situazione in cui lo Stato esercita un elemento di autorità governativa, sia che ciò avvenga nell'esercizio della competenza giurisdizionale riconosciuta dal diritto internazionale, sia che si tratti di una giurisdizione concessa da uno Stato terzo sul proprio territorio o che derivi da circostanze di fatto (hanno fatto riferimento a *Banković e altri*, sopra citati, §§ 70-71, e *Al-Skeini e altri c. Regno Unito* [GC], sopra citati, § 135). Così, quando uno Stato si è pronunciato sulla concessione di un visto, o dell'ingresso, la residenza o l'insediamento di persone sul suo territorio, ha esercitato un elemento di autorità governativa anche quando si occupa di tali questioni nei confronti di cittadini stranieri che non sono presenti sul suo territorio e la decisione ha prodotto i suoi effetti all'estero, sia in virtù di un accordo internazionale (hanno fatto riferimento a *X e Y v. Svizzera*, nn. 7289/75 e 7349/76, decisione della Commissione del 14 luglio 1977, D.R. 9, p. 76) o di circostanze di fatto (hanno citato *Nada c. Svizzera* [GC], n. 10593/08, CEDU 2012).

93. Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte e in particolare dalla citata sentenza *Al-Skeini* (§§ 134-35) risulta che il fatto che uno Stato agisca in tutto o in parte attraverso i suoi agenti diplomatici o consolari all'estero non preclude la giurisdizione degli Stati parte, a condizione che tali agenti esercitino autorità e controllo su altri e che, nell'esercizio delle loro funzioni ai sensi di una norma di diritto consuetudinario, convenzionale o di altro diritto internazionale, i fatti in contestazione siano attribuibili a loro e non allo Stato territoriale. La "funzione" esercitata dagli agenti diplomatici o consolari nell'ambito del compimento di atti di competenza delle ambasciate e dei consolati all'estero, come il rilascio dei passaporti ai loro cittadini, è stata riconosciuta come motivo di esercizio della giurisdizione (gli intervenienti terzi hanno fatto riferimento a *X c. Germania*, n. 1611/62,

decisione della Commissione del 25 settembre 1965, Annuario 8, pp. 158 e 169). Le organizzazioni terze intervenute hanno sostenuto che la stessa conclusione dovrebbe valere per quanto riguarda i permessi d'ingresso o di soggiorno rilasciati a cittadini stranieri, dato che questo potere è di competenza esclusiva dello Stato per il cui territorio il richiedente chiede il permesso di soggiorno. A questo proposito, la CGUE ha dichiarato che le richieste di questo tipo non sono disciplinate dal diritto dell'UE e rientrano "esclusivamente" nel campo di applicazione del diritto nazionale dello Stato al quale è stata presentata una richiesta attraverso la sua ambasciata estera (si veda i paragrafi 71-73 *supra*).

94. Essendo stata stabilita la giurisdizione, lo Stato dovrebbe, nell'esercizio della stessa, garantire alle persone che rientrano nella sua giurisdizione i diritti e le libertà della Convenzione, e potrebbe essere ritenuto responsabile, conformemente alla giurisprudenza della Corte a partire dal citato caso *Soering*, delle conseguenze extraterritoriali di atti od omissioni ad esso imputabili che potrebbero aver esposto le persone interessate a trattamenti contrari all'articolo 3.

**(d) Consiglio dell'ordine degli avvocati di lingua francese e tedesca del Belgio**

95. L'OBFG ha sottolineato che dalla giurisprudenza della Corte, in particolare dalla causa *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* ([GC], n. 27765/09, §§ 74 e 75, CEDU 2012) e, ancor prima, dalla giurisprudenza della Commissione (*M. c. Danimarca*, decisione, n. 17392/90, 14 ottobre 1992, Decisioni e rapporti (DR) 73, p. 199), che uno Stato parte della Convenzione esercitava la sua giurisdizione ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione tramite i suoi agenti consolari o diplomatici localizzati al di fuori del territorio di questo Stato, quando questi esercitavano la loro autorità nei confronti di altre persone. Qualsiasi altra soluzione avrebbe l'effetto di assolvere le autorità e i funzionari di uno Stato dal loro dovere di assicurare il rispetto dei diritti della Convenzione.

*3. La valutazione della Corte in merito alla giurisdizione*

**(a) Riepilogo della giurisprudenza pertinente**

96. La Corte ribadisce che l'articolo 1 della Convenzione limita la sua portata alle "persone" all'interno della "giurisdizione" degli Stati parte della Convenzione.

97. L'esercizio della giurisdizione da parte di uno Stato convenuto è una *conditio sine qua non* affinché tale Stato possa essere ritenuto responsabile di atti od omissioni ad esso imputabili che diano luogo ad un'accusa di violazione dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione (si veda *Al-Skeini e altri*, sopra citata, § 130, e *Güzelyurtlu e altri c. Cipro e Turchia* [GC], n. 36925/07, § 178, 29 gennaio 2019). La questione concernente l'effettiva responsabilità di tale Stato per gli atti o le omissioni all'origine

delle denunce dei ricorrenti ai sensi della Convenzione è una questione distinta che appartiene alla fase di merito della causa (si veda *Loizidou c. Turchia* (obiezioni preliminari), 23 marzo 1995, §§ 61 e 64, serie A n. 310, e *Güzelyurtlu e altri*, sopra citata, § 197).

98. Per quanto riguarda il significato da dare al concetto di "giurisdizione" ai fini dell'articolo 1 della Convenzione, la Corte ha sottolineato che, dal punto di vista del diritto internazionale pubblico, la competenza giurisdizionale di uno Stato è principalmente territoriale (si veda *Güzelyurtlu e altri*, sopra citata, § 178; si veda anche *Banković e altri*, sopra citata, §§ 59-61). Si presume che sia esercitata normalmente su tutto il territorio dello Stato interessato (si veda *Assanidze c. Georgia* [GC], n. 71503/01, § 139, CEDU 2004-II).

99. In linea con l'articolo 31 § 1 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, la Corte ha interpretato le parole "nella loro giurisdizione" accertando il significato ordinario da dare alla frase nel suo contesto e alla luce dell'oggetto e dello scopo della Convenzione. Tuttavia, mentre il diritto internazionale non esclude l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione di uno Stato, le basi suggerite di tale giurisdizione (tra cui la nazionalità e la bandiera) sono, come regola generale, definite e limitate dagli ordinamenti territoriali sovrani degli altri Stati interessati (si veda *Banković e altri*, sopra citata, §§ 56 e 59).

100. Questa nozione territoriale della giurisdizione degli Stati parte è sostenuta dai lavori preparatori della Convenzione (*ibidem*, §§ 19-21 e 63). Il testo preparato dal Comitato per le questioni giuridiche e amministrative dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa<sup>15</sup> prevedeva inizialmente, in quello che è diventato l'articolo 1 della Convenzione, che gli "Stati membri si impegnano ad assicurare a tutte le persone residenti nel loro territorio i diritti...". Tuttavia, il riferimento a "tutte le persone che risiedono nel loro territorio" è stato sostituito con un riferimento alle persone "nella loro giurisdizione", poiché il concetto di residenza era considerato troppo restrittivo e aperto a diverse interpretazioni a seconda della legislazione nazionale interessata.

101. La Corte ha riconosciuto che, in deroga al principio di territorialità, gli atti degli Stati parte compiuti, o che producono effetti, al di fuori del loro territorio possono costituire un esercizio della giurisdizione ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione. Si tratta di una giurisprudenza consolidata (si veda, tra le altre, *Ilaşcu e altri c. Moldova e Russia* [GC], n. 48787/99, § 314, CEDU 2004-VII; *Medvedyev e altri c. Francia* [GC], n. 3394/03, § 64, CEDU 2010; *Al-Skeini e altri*, sopra citata, § 131; e *Güzelyurtlu e altri*, sopra citata, § 178).

---

<sup>15</sup>. Committee on Legal and Administrative Questions of the Consultative Assembly of the Council of Europe

102. In ogni caso, è stato con riferimento ai fatti specifici che la Corte ha valutato se esistessero circostanze eccezionali che giustificavano la constatazione da parte sua che lo Stato interessato stava esercitando la giurisdizione extraterritoriale (si veda *Banković e altri*, sopra citata, § 61; *Al-Skeini e altri*, sopra citata, § 132; *Hirsi Jamaa e altri*, citata, § 172; e *Catan e altri contro la Repubblica di Moldova e la Russia* [GC], nn. 43370/04 e altri 2, § 103, CEDU 2012 (estratti)).

103. Un'eccezione al principio per cui ai sensi dell'articolo 1 la giurisdizione è limitata al territorio di uno Stato contraente si verifica quando tale Stato esercita un controllo effettivo su una zona al di fuori del suo territorio nazionale. L'obbligo di garantire i diritti e le libertà previsti dalla Convenzione in tale area deriva da tale controllo, sia che esso venga esercitato direttamente, attraverso le forze armate dello Stato contraente, o attraverso un'amministrazione locale subordinata (per una sintesi della giurisprudenza su queste situazioni, si veda *Al-Skeini e altri*, sopra citata, §§ 138-40 e 142; per applicazioni più recenti di questa giurisprudenza, si veda *Catan e altri*, sopra citata, §§ 121-22; *Chiragov e altri c. Armenia* [GC], n. 13216/05, § 186, CEDU 2015; *Mozer c. Repubblica di Moldova e Russia* [GC], n. 11138/10, §§ 110-11, 23 febbraio 2016; e *Sandu e altri c. Repubblica di Moldova e Russia*, nn. 21034/05 e altri 7, §§ 36-38, 17 luglio 2018).

104. Così, la Commissione e successivamente la Corte hanno concluso che uno Stato esercita la sua giurisdizione extraterritoriale quando, in una zona al di fuori del suo territorio nazionale, esercita poteri pubblici come l'autorità e la responsabilità in materia di mantenimento della sicurezza (vedi *X e Y c. Svizzera*, sopra citata; *Drozd e Janousek c. Francia e Spagna*, 26 giugno 1992, §§ 91-98, serie A n. 240; *Gentilhomme, Schaff-Benhadj e Zerouki c. Francia*, n. 48205/99 e altri 2, § 20, 14 maggio 2002; *Al-Skeini e altri*, sopra citata, §§ 143-50; e *Al-Jedda c. Regno Unito* [GC], n. 27021/08, §§ 75-96, CEDU 2011).

105. Inoltre, l'uso della forza da parte degli agenti di uno Stato operanti al di fuori del suo territorio può, in alcune circostanze, condurre le persone che si trovano in tal modo sotto il controllo delle autorità dello Stato nella giurisdizione dell'articolo 1 dello Stato stesso (per una sintesi della giurisprudenza rispetto a queste situazioni, si veda *Al-Skeini e altri*, sopra citata, § 136). La stessa conclusione è stata raggiunta nel caso di un individuo preso in custodia da agenti dello Stato all'estero (si veda *Öcalan c. Turchia* [GC], n. 46221/99, § 91, CEDU 2005-IV). Allo stesso modo, la giurisdizione extraterritoriale è stata riconosciuta a seguito di situazioni in cui i funzionari di uno Stato operanti al di fuori del suo territorio, attraverso il controllo di edifici, aerei o navi in cui gli individui sono stati detenuti, hanno esercitato potere e controllo fisico su queste persone (si veda *Issa e altri c. Turchia*, n. 31821/96, §§ 72-82, 16 novembre 2004; *Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito* (dec.), n. 61498/08, §§ 86-89, 30 giugno 2009; *Medvedyev e altri*, sopra

citata, §§ 6267-; *Hirsi Jamaa e altri*, sopra citata, §§ 76-82; e *Hassan c. Regno Unito* [GC], n. 29750/09, §§ 75-80, CEDU 2014).

106. Come la Corte ha ribadito nella sentenza *Al-Skeini e altri* (sopra citata, § 134), la giurisdizione di uno Stato parte può derivare dalle azioni o dalle omissioni dei suoi funzionari diplomatici o consolari quando, nella loro veste ufficiale, esercitano all'estero la loro autorità nei confronti dei cittadini di quello Stato o dei loro beni (si veda *X c. Germania*, sopra citata; *X c. Regno Unito*, n. 7547/76, decisione della Commissione del 15 dicembre 1977, DR 12, p. 73; e *S. c. Germania*, n. 10686/83, decisione della Commissione del 5 ottobre 1984, DR 40, p. 191), o quando esercitano il potere fisico e il controllo su alcune persone (si veda *M. c. Danimarca*, sopra citata, p. 193).

107. Infine, per giustificare l'applicazione della Convenzione in relazione a fatti avvenuti al di fuori del territorio dello Stato convenuto sono state utilizzate circostanze specifiche di natura procedurale. Così, per quanto riguarda l'azione civile per danni intentata da ricorrenti dinanzi ai tribunali italiani, in base al diritto nazionale, per la morte dei loro parenti dovuta agli attacchi aerei condotti dall'alleanza NATO contro la Repubblica federale di Jugoslavia, la Corte ha ritenuto, nonostante la natura extraterritoriale degli eventi all'origine dell'azione, che quest'ultima rientrasse nella giurisdizione dell'Italia, che era pertanto tenuta a garantire, in tale procedimento, il rispetto dei diritti tutelati dall'articolo 6 della Convenzione (si veda *Markovic e altri c. Italia* (dec.), n. 1398/03, 12 giugno 2003, e *Markovic e altri* [GC], già citato, §§ 49-55). Più di recente, per quanto riguarda i decessi avvenuti al di fuori del territorio dello Stato convenuto, la Corte ha ritenuto che il fatto che lo Stato in questione aveva avviato un'indagine penale su tali eventi stabilisse un legame giurisdizionale ai fini dell'articolo 1 tra tale Stato e i parenti della vittima, comportando l'obbligo per lo Stato di soddisfare i requisiti procedurali dell'articolo 2 (si veda *Güzelyurtlu e altri*, sopra citata, § 188).

108. Al contrario, nella citata causa *Abdul Wahab Khan*, la Corte ha respinto l'argomento basato sul procedimento intentato dal ricorrente, un cittadino pakistano residente in Pakistan, davanti alla SIAC per contestare la decisione di revocare il suo permesso di soggiorno nel Regno Unito. La Corte ha ritenuto che, in assenza di altri criteri di sequestro, il fatto che il ricorrente avesse avviato tali procedimenti non era sufficiente a stabilire la giurisdizione del Regno Unito per quanto riguarda il rischio, addotto dal ricorrente, di essere sottoposto in Pakistan a un trattamento contrario all'articolo 3 della Convenzione (si veda *Abdul Wahab Khan*, sopra citata, § 28).

109. A titolo di paragone, la Corte sottolinea che i casi sopra citati devono essere distinti da quelli in cui i fatti contenevano un elemento internazionale ma che non comportavano l'extraterritorialità ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione. Questa era la situazione per quanto riguarda i casi di cui all'articolo 8 relativi a decisioni prese nei confronti di individui, indipendentemente dal fatto che fossero cittadini, che si trovavano al di fuori del territorio dello Stato convenuto, ma in cui la questione della giurisdizione

di tale Stato non era sorta, dato che un legame giurisdizionale derivava da una preesistente vita familiare o privata che tale Stato aveva il dovere di proteggere (vedi *Nessa e altri c. Finlandia* (dec.), n. 31862/02, 6 maggio 2003; *Orlandi e altri c. Italia*, n. 26431/12, 14 dicembre 2017; e *Schembri c. Malta* (dec.), n. 66297/13, 19 settembre 2017).

**(b) Applicazione nel presente caso**

110. Il Tribunale rileva, in primo luogo, che le decisioni impugnate sono state adottate dalle autorità belghe in Belgio. Esse sono state emesse in risposta alle domande di visto presentate dai ricorrenti ai servizi consolari dell'ambasciata belga a Beirut, al fine di ottenere l'autorizzazione ad entrare in Belgio per poter chiedere asilo in tale paese ed evitare il trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione al quale essi sostenevano di essere esposti ad Aleppo. Le decisioni di rifiuto dei visti richiesti sono poi passate attraverso i servizi consolari dell'ambasciata, che ne hanno informato i ricorrenti.

111. I ricorrenti hanno sostenuto che nel caso di specie la questione della "competenza" ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione non si pone solo in termini di portata extraterritoriale delle decisioni impugnate. A loro avviso, nel trattare le loro domande di visto, le autorità belghe si erano pronunciate sulla questione delle condizioni di ingresso nel territorio nazionale. Così facendo, tali autorità avevano preso decisioni nazionali nei confronti dei ricorrenti, ponendoli sotto la giurisdizione del Belgio.

112. La Corte ammette che nel decidere sulle domande di visto dei ricorrenti, le autorità belghe hanno preso decisioni relative alle condizioni di ingresso nel "territorio" belga e, così facendo, hanno esercitato un potere pubblico. Tuttavia, di per sé, questa constatazione non è sufficiente a far rientrare i ricorrenti nella giurisdizione "territoriale" del Belgio ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione. Anche il semplice fatto che le decisioni prese a livello nazionale abbiano avuto un impatto sulla situazione delle persone residenti all'estero non è tale da stabilire la giurisdizione dello Stato interessato su tali persone al di fuori del suo territorio (si veda *Banković e altri*, sopra citata, § 75).

113. Al fine di determinare se la Convenzione si applica al caso di specie, la Corte deve esaminare l'eventuale esistenza di circostanze eccezionali che potrebbero portare alla conclusione che il Belgio stava esercitando una giurisdizione extraterritoriale nei confronti dei ricorrenti. Come ha sottolineato in precedenza (si veda il paragrafo 102 *supra*), si tratta principalmente di una questione di fatto, che richiede di esplorare la natura del legame tra i ricorrenti e lo Stato convenuto e di accertare se quest'ultimo abbia effettivamente esercitato l'autorità o il controllo su di loro.

114. A questo proposito, è irrilevante che gli agenti diplomatici avessero, come nella fattispecie, un ruolo di mera "cassetta delle lettere", o accertare

chi fosse responsabile dell'adozione delle decisioni, se le autorità belghe sul territorio nazionale o gli agenti diplomatici distaccati all'estero.

115. La Corte osserva innanzitutto che i ricorrenti non sono mai stati sul territorio nazionale belga e che non sostengono di avere legami preesistenti di vita familiare o privata con questo paese.

116. Inoltre, non è sostenuto davanti alla Corte che il legame giurisdizionale sia nato da un qualsiasi tipo di controllo esercitato dalle autorità belghe in territorio siriano o libanese.

117. Il Tribunale osserva inoltre che i ricorrenti contestano l'esito delle procedure di esame delle loro domande di visto, piuttosto che gli atti o le omissioni degli agenti diplomatici dell'ambasciata belga a Beirut. Tuttavia, essi percepiscono le funzioni consolari di ricezione e di rilascio dei visti come una forma di controllo o di autorità, esercitata nei loro confronti in virtù di una prerogativa dei poteri pubblici, e tentano su questa base di trovare sostegno nella giurisprudenza della Commissione, che ha riconosciuto l'esercizio della giurisdizione extraterritoriale a seguito di atti e omissioni di agenti diplomatici.

118. A questo proposito, la Corte accoglie l'argomentazione del governo convenuto, sostenuta dai governi terzi intervenuti, secondo cui nessuno dei precedenti giurisprudenziali citati nel paragrafo 106 è applicabile al caso di specie, dato che esso non contiene nessuno degli elementi di collegamento che caratterizzano le cause citate. In primo luogo, i ricorrenti non sono cittadini belgi che cercano di beneficiare della protezione della loro ambasciata. In secondo luogo, in nessun momento gli agenti diplomatici hanno esercitato un controllo *de facto* sui ricorrenti. Questi ultimi hanno scelto liberamente di presentarsi all'ambasciata belga di Beirut e di presentare lì le loro domande di visto - come del resto avrebbero potuto scegliere di rivolgersi a qualsiasi altra ambasciata; erano poi liberi di lasciare i locali dell'ambasciata belga senza alcun impedimento.

119. Anche supponendo, in subordine, che si possa argomentare in merito al controllo amministrativo esercitato dallo Stato belga sui locali delle sue ambasciate, la giurisprudenza precedente (si veda il paragrafo 105 *supra*) indica che questo criterio non è sufficiente a far rientrare nella giurisdizione del Belgio ogni persona che entra in questi locali.

120. Inoltre, la Corte ribadisce, in risposta al confronto fatto dai ricorrenti con la citata sentenza *Soering*, che il presente caso è fondamentalmente diverso dai numerosi casi di espulsione che ha esaminato dopo quella sentenza e in cui ha accettato che la responsabilità di uno Stato parte potrebbe essere impegnata ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione quando la decisione di uno Stato di rimuovere un individuo lo ha esposto a un rischio reale di essere sottoposto a un trattamento in violazione dell'articolo 3 nel paese di destinazione. A differenza dei ricorrenti, gli individui nei casi di allontanamento dal territorio di uno Stato sono, in teoria, sul territorio dello Stato interessato - o alla sua frontiera (si veda *M.A. e altri c. Lituania*, n.

59793/17, § 70, 11 dicembre 2018, e, *mutatis mutandis*, *N.D. e N.T. c. Spagna* [GC], nn. 8675/15 e 8697/15, §§ 104-11, 13 febbraio 2020) - e quindi rientrano chiaramente nella sua giurisdizione (si veda *Banković e altri*, citata, §§ 68 e 77).

121. Infine, i ricorrenti sostengono di essersi posti sotto la "giurisdizione" dello Stato belga avviando un procedimento a livello nazionale al fine di garantire il loro ingresso in Belgio, e che nel corso di tale procedimento gli organi nazionali competenti hanno esercitato la loro piena e totale autorità (si veda il paragrafo 82 sopra). La Corte ha già respinto questo ragionamento nella misura in cui cerca di stabilire la competenza territoriale del Belgio nei confronti dei ricorrenti (si veda il paragrafo 112 *supra*). Tuttavia, essa deve ancora verificare se il fatto di aver avviato un procedimento a livello nazionale fosse in grado di creare una circostanza eccezionale sufficiente a far scattare, unilateralmente, un legame giurisdizionale extraterritoriale tra i ricorrenti e il Belgio ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione.

122. Secondo la Corte, questo approccio non è sostenuto dalla giurisprudenza. A questo proposito, essa ricorda che nella citata causa *Markovic e altri* (si veda il paragrafo 107 *supra*), essa ha dichiarato irricevibili, per difetto di giurisdizione, le denunce di merito dei ricorrenti in base alle disposizioni della Convenzione diverse dall'articolo 6 (si veda *Markovic e altri* (dec.), già citata, e *Markovic e altri* [GC], già citata, §§ 4 e 49-50; si veda anche, *mutatis mutandis*, *Banković e altri*, già citata, §§ 83-84). Né il procedimento che ha dato luogo alla giurisdizione della Turchia nel citato caso di *Güzelyurtlu e altri* (si veda il paragrafo 107 *supra*) può essere paragonato al procedimento amministrativo avviato dai ricorrenti nel presente caso. Il procedimento in questione nella causa *Güzelyurtlu e altri* - che ha creato un legame giurisdizionale con la Turchia - era un procedimento penale aperto su iniziativa delle autorità turche (che avevano il controllo della "Repubblica turca di Cipro del Nord"). Corrispondevano quindi all'azione di uno Stato contraente nell'ambito dei suoi obblighi procedurali ai sensi dell'articolo 2. Ciò è molto diverso da un procedimento amministrativo avviato su iniziativa di privati che non hanno alcun legame con lo Stato interessato, se non per un procedimento che essi stessi hanno liberamente avviato, e senza che la scelta di questo Stato, cioè il Belgio, sia imposta da alcun obbligo di trattato.

123. Al contrario, le argomentazioni del governo convenuto e dei governi terzi intervenuti sono sostenute dalla decisione adottata nella causa *Abdul Wahab Khan*. La Corte ha chiarito in quella decisione che il semplice fatto che un richiedente presenti un ricorso in uno Stato parte con il quale non ha alcun legame non può essere sufficiente a stabilire la giurisdizione di quello Stato nei suoi confronti (si veda *Abdul Wahab Khan*, già citata, § 28). La Corte ritiene che ritenere il contrario equivarrebbe a sancire un'applicazione quasi universale della Convenzione sulla base delle scelte unilaterali di qualsiasi individuo, indipendentemente dal luogo del mondo in cui si trova, e

quindi a creare un obbligo illimitato per gli Stati contraenti di consentire l'ingresso di un individuo che potrebbe essere a rischio di maltrattamenti contrari alla Convenzione al di fuori della loro giurisdizione (*ibidem*, § 27). Se il fatto che uno Stato parte si pronunci su una domanda di immigrazione è sufficiente a portare l'individuo che la presenta sotto la sua giurisdizione, si creerebbe precisamente tale obbligo. L'individuo in questione potrebbe creare un legame giurisdizionale presentando una domanda e quindi dare origine, in certi scenari, a un obbligo ai sensi dell'articolo 3 che altrimenti non esisterebbe.

124. Una tale estensione del campo di applicazione della Convenzione avrebbe anche l'effetto di negare il principio consolidato del diritto internazionale pubblico, riconosciuto dalla Corte, secondo il quale gli Stati parte, soggetti ai loro obblighi di trattato, compresa la Convenzione, hanno il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione degli stranieri (si veda, tra molte altre, *N. c. Regno Unito* [GC], n. 26565/05, § 30, CEDU 2008, e *Ilias e Ahmed c. Ungheria* [GC], n. 47287/15, § 125, 21 novembre 2019). In questo contesto, la Corte osserva che la CGUE ha stabilito, in una causa simile alla presente, che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, il rilascio di visti per soggiorni di lunga durata rientra esclusivamente nell'ambito del diritto nazionale degli Stati membri (si vedano i paragrafi 71-73 *supra*).

125. In conclusione, la Corte ritiene che i ricorrenti non si trovassero nella giurisdizione del Belgio per quanto riguarda le circostanze che lamentano ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Tenuto conto di questa conclusione, la stessa constatazione vale per quanto riguarda il reclamo ai sensi dell'articolo 13.

126. Infine, la Corte osserva che questa conclusione non pregiudica gli sforzi compiuti dagli Stati parte per facilitare l'accesso alle procedure di asilo attraverso le loro ambasciate e/o rappresentanze consolari (si veda *N.D. e N.T. c. Spagna*, sopra citata, § 222).

## **B. Articoli 6 e 13 della Convenzione**

127. I ricorrenti sostenevano che vi era stata una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione in quanto era per loro impossibile perseguire l'esecuzione della sentenza della Corte d'appello di Bruxelles del 7 dicembre 2016, che ordinava allo Stato belga di eseguire la sentenza del 20 ottobre 2016 della Commissione di ricorso per gli stranieri, la quale aveva incaricato le autorità belghe di rilasciare i visti da loro richiesti ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Ritenevano che ciò costituisse anche una violazione del diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 citato.

128. Le parti pertinenti dell'articolo 6 § 1 della Convenzione prevedono:

"Sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile ... ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente ... da [un] ... tribunale ..."

129. La Corte ritiene che la doglianza dei ricorrenti debba essere analizzata come una denuncia relativa al diritto di ottenere l'esecuzione di una decisione giudiziaria ai fini dell'articolo 6 della Convenzione. A questo proposito, essa ribadisce che i requisiti dell'articolo 6 sono più severi e assorbono quelli dell'articolo 13 (si veda *Kudła c. Polonia* [GC], n. 30210/96, § 146, CEDU 2000-XI).

130. In via preliminare, il governo convenuto ha sollevato una serie di obiezioni alla ricevibilità di questa parte del ricorso, a causa dell'incompatibilità *ratione materiae* delle denunce ai sensi dell'articolo 6 § 1 e del mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

131. Si pone la questione riguardante l'esercizio da parte del Belgio della sua giurisdizione sui ricorrenti ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione per quanto riguarda il procedimento avviato sul suo territorio nazionale. La Corte ritiene, tuttavia, di non essere tenuta a pronunciarsi su tale questione, date le sue conclusioni sull'applicabilità dell'articolo 6 § 1 (vedi paragrafo 141 *infra*).

132. A questo proposito, il governo convenuto ha sostenuto che la denuncia dei ricorrenti, che formalmente riguardava la mancata esecuzione della sentenza del 7 dicembre 2016 che ordinava allo Stato belga di eseguire, pena il pagamento di penali giornaliere, la sentenza del 20 ottobre 2016 della Commissione di ricorso per gli stranieri, in realtà riguardava le decisioni sulla concessione dei visti e, di conseguenza, un diritto politico al quale non si applicava l'articolo 6 § 1 della Convenzione.

133. I ricorrenti hanno sostenuto che la loro denuncia riguardava un diritto civile soggettivo, riconosciuto dalla sentenza della Corte d'appello di Bruxelles del 7 dicembre 2016, ossia il diritto di ottenere l'esecuzione di una sentenza vincolante ed esecutiva e di far cessare i danni derivanti dalla sua mancata esecuzione. Hanno ritenuto che l'ordinanza della Corte d'appello - e le relative sanzioni per inadempienza - riguardasse esclusivamente l'"azione illegale" commessa dallo Stato nel non eseguire una decisione vincolante emessa da un tribunale amministrativo. Poiché questa "azione illegale" era una colpa ai sensi del codice civile belga, l'istruzione della Corte d'appello riguardava un obbligo civile di risarcimento in natura per la colpa dello Stato.

134. Poiché il verificarsi di una "disputa" è pacifico (*contestation*), il compito della Corte si limita a determinare se è su "diritti e obblighi civili".

135. Come sottolineato in questo caso dalla Corte d'appello di Bruxelles nella sua sentenza del 7 dicembre 2016 (si veda il paragrafo 32 *supra*), e tenuto conto dello stato del diritto belga, le autorità belghe - in particolare nella fattispecie il Vice Ministro dell'asilo e della migrazione e l'Ufficio stranieri - disponevano, ai sensi dell'articolo 25 del codice comunitario dei visti, di un potere discrezionale di valutazione nel decidere se rilasciare o meno visti di breve durata. Ciononostante, i ricorrenti hanno potuto rivolgersi a un tribunale, ovvero la Commissione di ricorso per gli stranieri, che, con la sua sentenza del 20 ottobre 2016, ha sospeso l'esecuzione delle decisioni delle autorità e aveva il potere di annullarle.

136. In una tale situazione, se l'articolo 6 § 1 della Convenzione può essere applicabile, ciò è tuttavia a condizione che il vantaggio o il privilegio, una volta concesso, dia luogo a un diritto civile (si veda *Regner c. Repubblica Ceca* [GC], n. 35289/11, § 105, 19 settembre 2017).

137. Per quanto riguarda la natura del diritto in questione nel caso di specie, la Corte, come il governo belga, ritiene che l'ingresso nel territorio belga che sarebbe derivato dal rilascio dei visti non impegni un diritto civile ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, come è anche il caso per ogni altra decisione relativa all'immigrazione e all'ingresso, soggiorno e allontanamento degli stranieri. È giurisprudenza consolidata che questi settori sono al di fuori della portata dell'articolo 6 della Convenzione (si veda, tra le altre, *Maaouia c. Francia* [GC], n. 39652/98, § 40, 5 ottobre 2000, e *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* [GC], nn. 46827/99 e 46951/99, §§ 82-83, 4 febbraio 2005).

138. Effettivamente, il procedimento successivamente portato avanti dai ricorrenti dinanzi ai giudici ordinari - nella fattispecie la Corte d'appello di Bruxelles - al fine di ottenere l'esecuzione della sentenza della Commissione di ricorso per gli stranieri del 20 ottobre 2016 riguardava il rifiuto dello Stato di eseguire una decisione emessa da un giudice amministrativo, e la Corte d'appello, stabilendo la propria competenza in base al diritto interno, ha ritenuto che la controversia dinanzi ad essa riguardasse un diritto civile. Ciò premesso, la Corte ritiene che l'oggetto di tale procedimento fosse unicamente la prosecuzione del procedimento di contestazione del merito delle decisioni delle autorità che rifiutavano il rilascio dei visti.

139. In ogni caso, la Corte ritiene che il procedimento di base non diventi "civile" per il solo fatto che la sua esecuzione sia richiesta dinanzi al giudice e dia luogo a una decisione giudiziaria. Allo stesso modo, il procedimento per ottenere l'esecuzione della sentenza della Corte d'appello di Bruxelles del 7 dicembre 2016 condivideva la stessa natura della procedura di concessione dei visti richiesti dai ricorrenti (si veda, *mutatis mutandis*, *Pierre-Bloch c. Francia*, 21 ottobre 1997, § 51, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VI, e *Panjeheighalehei c. Danimarca* (dec.), n. 11230/07, 13 ottobre 2009).

140. Di conseguenza, l'articolo 6 § 1 della Convenzione non è applicabile nel caso di specie. Questa conclusione non è inficiata dal fatto che i giudici belgi non hanno contestato l'applicabilità dell'articolo 6 al procedimento in questione. La Convenzione non impedisce agli Stati parte di concedere una protezione giudiziaria più ampia dei diritti e delle libertà in essa garantiti rispetto a quella attuata (articolo 53).

141. Questa parte del ricorso deve quindi essere dichiarata incompatibile *ratione materiae* con le disposizioni della Convenzione e, come tale, irricevibile ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

142. In ogni caso, la constatazione dell'inapplicabilità dell'articolo 6 rende superfluo l'esame preliminare dell'esistenza di una competenza ai sensi dell'articolo 1 in combinato disposto con l'articolo 6 della Convenzione.

DECISIONE M.N. E ALTRI C. BELGIO

Per queste ragioni, la Corte, a maggioranza,

*Dichiara* la domanda irricevibile.

Fatta in inglese e francese e comunicata per iscritto il 5 maggio 2020.

Johan Callewaert  
Cancelliere aggiunto

Linos-Alexandre Sicilianos  
Presidente