



Il sistema europeo dei visti, non discriminazione e discrezionalità degli Stati membri

Marco Borraccetti*

SOMMARIO: 1. Introduzione – Inquadramento generale. – 2. Il contrasto alla discriminazione nell’ambito della migrazione (ma non dei visti). – 2.1. Il diritto primario e l’ambito di applicazione del diritto derivato. – 2.2. L’interpretazione giurisprudenziale. – 3. Il contrasto alla discriminazione nella predisposizione delle liste. – 4. Il contrasto alla discriminazione nella procedura di rilascio del visto... – 4.1. Il particolare caso dei rifugiati. – 5. ...e al momento del suo utilizzo. – 6. In conclusione.

1. Introduzione – Inquadramento generale

Lo sviluppo di uno spazio senza frontiere interne, col conseguente approccio integrato alla gestione di quelle esterne, ha inevitabilmente spinto l’Unione europea ad intervenire sulla disciplina dei visti sin dai

* Professore associato di Diritto dell’Unione europea, Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Il presente scritto riflette la relazione presentata nell’ambito del seminario annuale del Forum Immigrazione, Frontiere e Asilo di AISDUE “Equo trattamento e non discriminazione dei cittadini di Paesi terzi. Tra obiettivi, norme e prassi nell’Unione europea”, svoltosi presso l’Università degli Studi di Salerno in data 10 novembre 2025.

tempi della firma della Convenzione di Schengen. La sua azione armonizzatrice è stata una scelta consapevole, nel tempo caratterizzata per una particolare rigidità del sistema, che fa da contraltare alla celebrata eliminazione dei confini tra Stati membri, caratterizzata peraltro dal ricorso a strumenti di contrasto dei fenomeni illegali di qualsivoglia natura¹.

Essa si colloca nella parte riconducibile alla politica della migrazione e, nonostante quanto stabilito nel Trattato, il suo sviluppo si è prevalentemente concentrato sui visti per soggiorni di breve durata e per il transito aeroportuale, mentre – pur con alcune eccezioni – la gestione di quelli collegati al soggiorno di lunga durata è rimasta in capo agli Stati membri.

In particolare, l'art. 77 TFUE individua le misure riconducibili alla politica dei visti ed al soggiorno di breve durata quali strumenti per garantire tanto un efficace controllo delle persone, che una gestione integrata ed efficace delle frontiere esterne. Invece, l'art. 79 TFUE costituisce la base giuridica per disposizioni che riguardano il rilascio di visti e titoli per il soggiorno di lunga durata, nell'ottica dello sviluppo di una politica comune sull'immigrazione.

Il primo è stato innanzitutto attuato attraverso il Codice Comunitario dei Visti ed i suoi allegati². In via complementare rilevano anche il cosiddetto regolamento liste³, che individua gli Stati membri i cui cittadini devono munirsi di visto per l'ingresso negli Stati membri dell'Unione europea, e le successive disposizioni di modifica, il regolamento sul sistema di informazione dei visti e sullo scambio di informazioni tra Stati membri, che hanno per oggetto i possessori dei

¹ D. THYM, *EU Visa Policy. The Invisible First Line of Defence of 'Fortress Europe'*, in F. L. GATTA, M. SAVINO (eds.), *Visas in Migration and Asylum Law. The Key that Opens the Door*, London, 2026, in particolare p. 11.

² 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), e successive modificazioni, noto anche come Codice Visti Schengen (CVS).

³ Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che adotta l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (codificazione) e successive modificazioni e integrazioni (cd. regolamento liste).

visti per soggiorni di breve e lunga durata e i permessi di soggiorno⁴ e, infine, il regolamento sui visti digitali⁵.

Diversamente, la parte relativa ai soggiorni di lunga durata (art. 79 TFUE), ha beneficiato di un'armonizzazione minore rispetto a quella che riguarda l'implementazione dell'art. 77. Infatti, al di là di alcune ipotesi specifiche, non vi sono disposizioni di natura generale e la gestione è rimasta principalmente nelle mani degli Stati membri, con evidenti conseguenze legate all'eterogeneità negli approcci e nelle politiche perseguite. In tal caso, tra le fonti di diritto derivato, rilevano principalmente le disposizioni che riguardano i visti e i permessi di soggiorno per ricongiungimento familiare⁶, quelle sullo stato di soggiornante di lungo periodo⁷, quelle per visti e soggiorno per ricerca⁸, quelle per i lavoratori altamente qualificati⁹ e, infine, per i lavoratori stagionali¹⁰.

⁴ Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS), nella sua versione consolidata, cui si deve aggiungere il regolamento (UE) 2023/2685 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, che modifica il regolamento (CE) n. 1683/95 del Consiglio per quanto riguarda la digitalizzazione della procedura di visto.

⁵ Regolamento (UE) 2023/2667 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (CE) n. 810/2009 e (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 693/2003 e (CE) n. 694/2003 del Consiglio e la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, per quanto riguarda la digitalizzazione della procedura di visto.

⁶ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

⁷ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e successive modificazioni.

⁸ Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (rifusione).

⁹ Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio.

¹⁰ Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

Nel corso degli anni, e con un particolare incremento in occasione dei grandi afflussi di persone che si sono verificati a partire dalla primavera araba e soprattutto dal 2015, la politica dei visti è risultata sempre più condizionata e caratterizzata dall'effettiva cooperazione coi Paesi interessati dalla cosiddetta diplomazia migratoria¹¹, oltre che dal rafforzamento dei divieti di ingresso e dall'irrigidimento delle misure e delle condizioni funzionali al rilascio dei visti. Tuttavia, è sin dai tempi dell'adozione dell'approccio globale alla migrazione e alla mobilità (GAMM) che si può notare come essa abbia assunto un ruolo decisivo nella gestione delle frontiere esterne dell'Unione. L'aver considerato la mobilità un concetto diverso ed evolutivo della semplice migrazione, ha portato all'emersione di una natura eminentemente premiale¹², particolarmente attenta al legame tra contrasto all'immigrazione irregolare e accesso a forme di facilitazione per il rilascio dei visti e/o per l'accesso al territorio degli Stati membri, qualora l'azione dello Stato terzo interessato sia stata ritenuta tale da coincidere con le aspettative europee.

L'attribuzione ai visti, nel corso del tempo, di una progressiva funzione regolatoria del fenomeno migratorio¹³, riconosciuta ad uno strumento sorto come mero mezzo per l'attraversamento autorizzato di una frontiera, ha contribuito al rafforzamento di un sistema idoneo a causare disuguaglianze, tali da gravare su coloro che, in generale, vorrebbero esercitare una forma di mobilità e, in particolare, vorrebbero avere accesso all'Unione europea. A titolo d'esempio, si pensi ad una prima distinzione fondata sulla cittadinanza posseduta¹⁴, e quindi

¹¹ Sul punto si veda E. LENZI, *Il nuovo regolamento sul sistema comune di rimpatrio: esternalizzazione, coercizione e sospetto migratorio*, in *ADiM Blog*, luglio 2026, www.adimblog.com/2026/07/28/il-nuovo-regolamento-sul-sistema-comune-di-rimpatrio-esternalizzazione-coercizione-e-sospetto-migratorio/, p. 3.

¹² Comunicazione della Commissione, del 18 novembre 2011, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def.

¹³ D. THYM, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴ E. V. TOWFIGH, N. T. WEY, *Borders, Citizenship, and Global Inequality: What Barriers, Pushbacks, and Passport Controls Reveal About Our Understanding of the Equality of Humankind*, in *German Law Journal*, n. 26, 2025, pp. 22-42, spec. p. 35 ss., evidenziano come, un sistema così strutturato, impedisca *ab origine*, ad alcuni gruppi di persone, di lasciare il proprio Paese.

collegata alle condizioni del proprio Paese, cui se ne potrebbero aggiungere altre, che vertono su quelle più prettamente individuali¹⁵.

Come risulta dalle pertinenti disposizioni di diritto derivato, sulle quali si tornerà a breve, la gestione dei visti si sviluppa secondo due direttrici principali: la prima collegata alla dimensione prettamente politica, la seconda caratterizzata da una dimensione prevalentemente operativa. La direttrice politica è caratterizzata dall'individuazione degli Stati terzi i cui cittadini sono tenuti al possesso del visto per entrare nel territorio degli Stati membri. In tal caso, i criteri che guidano l'individuazione del ricorso al visto per i cittadini di alcuni Stati terzi possono riguardare tanto ragioni geografiche che politiche, nel rispetto del legittimo esercizio delle scelte tanto europee che nazionali. In quest'ottica, possono essere individuati quattro macro-insiemi che guardano i) alla tipologia delle relazioni ed al loro grado di intensità con l'Unione europea e i suoi Stati membri; ii) a ragioni di interesse economico; iii) alla dimensione del Paese e alla eventuale rilevanza del fenomeno migratorio verso l'Unione europea; iv) infine, a ragioni storiche¹⁶.

¹⁵ F. MEGRET, *The Travel Visa as the Ubiquitous Legal Infrastructure of Everyday Global Mobility Arbitrariness*, in *German Law Journal*, n. 25, 2024, pp. 1265-1289.

¹⁶ In particolare, il primo di questi criteri può essere rappresentato innanzitutto dal caso dei Balcani occidentali o, unitamente da altre ragioni, anche da quelli di Moldova, Georgia e Ucraina, ove assume rilievo l'intensità delle relazioni esterne con l'UE, oltre che con alcuni suoi Stati membri, tale da prevalere sulle criticità quali immigrazione irregolare, elementi idonei a porre a rischio la sicurezza dello Stato e mancato rispetto dei diritti umani. Invece, l'attenzione agli interessi economici è alla base delle relazioni con Taiwan, così come con gli Emirati Arabi, caratterizzati da un ampio volume di affari e scambi, dal numero di europei residenti, oltre che da un significativo volume di spostamenti, per ragioni commerciali, oltre che per turismo. Limitatamente a Taiwan, rileva anche la coerenza rispetto all'esenzione riconosciuta ai cittadini di altri Paesi dell'area mentre, per entrambi i Paesi indicati, si guarda anche al basso tasso di immigrazione irregolare. Il terzo criterio è stato individuato in funzione della peculiarità geografica degli Stati terzi interessati: si tratta, infatti, delle cosiddette isole Stato, che si collocano prevalentemente nel Caribe o nell'Oceano Indiano ed i cui cittadini hanno iniziato ad essere esentati dal visto sin dal 2006. In particolare, le loro dimensioni contenute portano ad un livello trascurabile di rischio di immigrazione irregolare o di rischio per la sicurezza degli Stati e, al contempo, tali Stati sono note mete turistiche. Si aggiunga che, la sporadica presenza di rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri, renderebbe particolarmente complesso il rilascio del visto. Infine, la prospettiva storica riguarda principalmente gli Stati sudamericani, sulla base dei legami economici e culturali che sono in essere con alcuni Stati membri, tanto per un passato coloniale che – come nel

Se si guarda ad una prospettiva empirica, l'apparente neutralità delle misure esistenti potrebbe essere posta in discussione all'osservare che, gli Stati terzi ai cui cittadini è richiesto il visto per l'ingresso ai fini del soggiorno di breve durata, sono geograficamente collocati in determinate aree del globo ove sono più bassi l'indice di sviluppo o i parametri legati alle condizioni di vita, al di là della prospettiva economica¹⁷. In tale contesto, l'assenza di uniformità nei criteri utilizzati dagli Stati membri è un problema che tutt'ora esiste ed è al punto noto che, la Commissione europea, adottando per la prima volta una strategia dei visti¹⁸, ha annunciato la propria intenzione di intervenire sul piano legislativo, al fine di rimediare alle diversità che minacciano la piena funzionalità del sistema.

La dimensione operativa va invece ricondotta alla procedura diretta al rilascio del visto al soggetto istante, oltre che al suo utilizzo. In tal caso, non si può ignorare che il possesso del visto in sé non garantisce l'ingresso nel territorio dello Stato membro dell'Unione europea poiché le autorità competenti potrebbero comunque eccepire una ragione giustificatrice del divieto di ingresso¹⁹. In questo contesto, il rapporto con il principio di non discriminazione risulta presente sin da quando emerse la volontà di gestire comunemente ed in maniera integrata le frontiere, investendo di conseguenza anche i visti, quali strumenti funzionali al loro attraversamento²⁰.

caso dell'Italia – legate ai flussi migratori dei secoli scorsi. Sul punto, si veda M. DEN HEIJER, *Visas and Non-discrimination*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 20, 2018, pp. 470-489, in particolare pp. 480-487.

¹⁷ Si guardi allo *Human Development Reports*, curato dallo United Nations Development Programme (UNDP), che può essere reperito all'indirizzo www.hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks.

¹⁸ Comunicazione della Commissione, del 29 gennaio 2026, sulla strategia dell'UE in materia di visti, COM(2026) 43 final.

¹⁹ In tal senso va letto il combinato disposto degli artt. 14 e 6.1 e 6.5 CFS.

²⁰ Un concetto ribadito, tra gli altri, anche dal considerando n. 103 e dall'art.81 del regolamento Frontex: regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

2. *Il contrasto alla discriminazione nell'ambito della migrazione (ma non dei visti)*

2.1. *Il diritto primario e l'ambito di applicazione del diritto derivato*

Come noto, una discriminazione sussiste nelle ipotesi in cui ha avuto luogo una differenza di trattamento applicata a situazioni comparabili e simili o, in alternativa, quando – a fronte di situazioni oggettivamente diverse – è stato applicato un trattamento identico²¹. Una volta appurata la sussistenza dell'elemento potenzialmente discriminatorio, si dovrà verificare, in primo luogo, l'effettivo svantaggio patito da un soggetto rispetto ad un altro e, in secondo luogo, se sussiste una causa oggettiva di giustificazione, che renda legittima e compatibile col Trattato la disposizione contestata. Da questo punto di vista, va innanzitutto ricordato che, con la pronuncia nel caso *Vatsouras*²², la Corte di giustizia limitò l'ambito di applicazione dell'allora art. 12 CE²³, ora art. 18 TFUE, a quelle situazioni, che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, «nelle quali un cittadino di uno Stato membro subisce un trattamento discriminatorio rispetto ai cittadini di un altro Stato membro per la sola ragione della sua nazionalità, e non trova applicazione nel caso di un'eventuale disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri e quelli degli Stati terzi». In attesa di una pronuncia della Corte in senso contrario, si può assumere che, a tale disposizione di rango primario, non si potrà far riferimento qualora si volesse sostenere una violazione del principio di non discriminazione tra cittadini di stati terzi.

Unita alla difficoltà di guardare per via complementare all'art. 10 TFUE, che non menziona la nazionalità tra le ragioni fondanti dell'atteggiamento discriminatorio, e che pertanto richiederebbe un'analisi puntuale sulla sussistenza di un'eventuale violazione del principio, che guardi a che la discriminazione sia fondata su razza, origine etnica o per ragioni riconducibili alla religione, la decisione di

²¹ Corte giust. 2 ottobre 2003, C-148/02, *Garcia Avello*, punto 31.

²² Corte giust. 4 giugno 2009, C-22/08 e C-23/08, *Vatsouras e Koupatantze* (di seguito *Vatsouras*).

²³ Sull'applicazione dell'art. 12 CE, R. CHOLEWINSKY, *Borders and discrimination in the European Union*, Brussels, 2002.

circostanziare l'art. 18 TFUE alla cittadinanza europea, comporta che la tutela da ogni forma di discriminazione nel sistema dei visti vada piuttosto ricondotta alla lettera dell'art. 21 CDFUE, che non prevede limitazioni applicative, salvo quelle di natura generale dell'intera Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE, secondo il perimetro stabilito dal principio di attribuzione delle competenze. In particolare, si guarderà al suo secondo paragrafo, che richiama espressamente il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità e che consentirà di ovviare all'assenza di disposizioni espresse in merito al contrasto alla discriminazione nella politica dei visti, diversamente da ciò che succede in altre parti del TFUE²⁴. Va però sottolineato che, stante la loro natura generale, le disposizioni menzionate andranno prese in considerazione solo qualora risultino assenti disposizioni specifiche che vietino il trattamento discriminatorio²⁵.

Al contempo, al di là di quanto citato e riconducibile alla politica sociale, non sono ravvisabili nel Trattato disposizioni del sistema dei visti che impongano alle Istituzioni di porre sullo stesso piano cittadini di Stati terzi differenti, alla luce dell'interesse tanto dell'Unione che degli Stati membri a sviluppare le proprie politiche nel modo ritenuto più opportuno sul piano esterno. Anzi, prendendo a riferimento proprio l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia nel caso *Faust*²⁶, va

²⁴ Altre parti del TFUE richiamano il divieto di discriminazione o quello di discriminazione arbitraria in situazioni che, principalmente, trattano di situazioni che riguardano i cittadini dell'Unione o gli Stati membri, pur se vi sono anche ipotesi relative al rapporto tra Stati membri e Stati terzi. Nel primo caso, si pensi al divieto di discriminazione arbitraria nel campo delle restrizioni quantitative tra Stati membri (art. 36 TFUE) o tra produttori e consumatori dell'Unione nell'ambito della politica agricola e della pesca (art. 40 TFUE); tra i lavoratori degli Stati membri (art. 45 TFUE) nell'ambito della libera circolazione, o ancora (art. 65) nella parte relativa a capitali e pagamenti riconducibili alla libera circolazione. Infine, si pensi alla parte relativa al ravvicinamento delle legislazioni (art. 114 TFUE), infine, nell'ambito dell'esercizio delle cooperazioni rafforzate e, pertanto, tra Stati membri (*ex art.* 326 TFUE). Nel secondo caso possono invece essere inclusi il meccanismo di importazione con le forme di associazione coi Paesi e i territori d'oltre mare (art. 200 TFUE) oppure l'esercizio di azioni di aiuto umanitario (art. 214 TFUE). Infine, l'ipotesi di divieto di discriminazione che possa riguardare anche i cittadini non europei si può individuare nella parte dedicata alla politica sociale (art. 157 TFUE).

²⁵ Corte giust. 1° febbraio 1996, C- 177/94, *Perfili*, punto 14.

²⁶ Nella sentenza Corte giust. 16 ottobre 1991, C-24/90, *Faust*, in particolare al punto 25, il fatto che i giudici ritennero che il principio di non discriminazione non potesse

notato come i giudici non abbiano ritenuto incompatibile col Trattato una differenza di trattamento tra Paesi terzi; di conseguenza, non hanno nemmeno considerato che il trattamento che ne derivava agli operatori economici comunitari potesse essere considerato diversamente. Applicando – per via analogica – il medesimo ragionamento alla politica dei visti, il trattamento di cittadini di Paesi terzi diversi in modi differenti, non può essere considerato incompatibile con la lettera dei Trattati e, più in generale, col diritto dell’Unione poiché costituisce il risultato di un’azione diretta verso gli Stati e non verso le persone.

Del resto, proprio il legame tra Stato terzo, cittadinanza e politica dei visti potrebbe comportare una limitazione dell’applicazione del principio di non discriminazione perché l’appartenenza dell’interessato ad uno Stato piuttosto che a un altro, può far ricondurre le ipotesi alla diversità. Se del caso, risulterebbe eventualmente plausibile il solo ricorso all’art. 21 CDFUE che – applicandosi a tutti i campi del diritto UE – riguarderebbe anche la politica della migrazione e, per conseguenza, la disciplina dei visti.

Questa interpretazione viene confermata se si guarda al piano del diritto derivato, ove l’applicazione della direttiva 2000/43, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica²⁷ è esclusa espressamente dall’ultimo comma del suo art. 3: pertanto, non rileva per differenze fondate sulla nazionalità, così come non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all’ingresso e alla residenza di cittadini di Paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei Paesi terzi o degli apolidi interessati²⁸.

essere invocato dagli operatori economici ha una sua logica spiegazione: il riferimento è al rapporto tra Istituzioni e Stati terzi, ove prevale la dimensione politica. Come si vedrà nel proseguo, un diverso approccio potrebbe essere seguito nell’analisi della dimensione operativa della politica dei visti, quando il riferimento è alle persone, cittadini di Stati terzi, che potrebbero essere vittime di condotte discriminatorie o subire le conseguenze di quanto consegue visto il rapporto tra Stati.

²⁷ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica.

²⁸ Il concetto è stato ribadito dalla Corte giust. 24 aprile 2012, C-571/10, *Kamberaj*. Tuttavia, appare opportuno osservare che, il caso sollevato dal Tribunale di Bolzano, portò i giudici a pronunciarsi in merito alla disparità di trattamento tra cittadini

Di pari tenore risulta essere la direttiva 2000/78 sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro²⁹ che, al dodicesimo considerando, precisa che, pur se il divieto di discriminazione dovrebbe applicarsi anche nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, esso non «comprende le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e lascia impregiudicate le disposizioni che disciplinano l'ammissione e il soggiorno dei cittadini dei paesi terzi e il loro accesso all'occupazione e alle condizioni di lavoro». Il concetto viene successivamente ribadito all'art. 3 della medesima direttiva, tanto con riferimento al profilo della nazionalità che rispetto a quello delle condizioni di ingresso e soggiorno negli Stati membri dell'Unione³⁰. La *ratio* della disposizione, il cui ambito di applicazione è limitato all'occupazione e al lavoro, appare evidente e coerente con quella alla base della direttiva 2000/43: si voleva evitare che quanto disposto circa l'applicazione della direttiva antidiscriminazione, potesse essere aggirato con specifico riferimento agli ingressi per lavoro.

2.2. *L'interpretazione giurisprudenziale*

Come in precedenza sottolineato, il fondamento su cui si regge il sistema dei visti è costituito dal potere statale di decidere liberamente quali cittadini non europei possano entrare nel territorio, salvo che non vi siano obblighi internazionali da rispettare, come nel caso dei richiedenti protezione internazionale. Per conseguenza, e in linea generale, eventuali differenze fondate sulla cittadinanza/nazionalità non sono necessariamente foriere di discriminazione sul piano giuridico. Il sistema europeo dovrebbe comunque consentire un intervento a tutela dei soggetti interessati, tanto nei casi di

dell'Unione e cittadini non europei soggiornanti di lungo periodo, in merito all'ottenimento di benefici di natura sociale.

²⁹ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

³⁰ Come previsto dall'art. 3.2 della direttiva 2000/78, cit., essa «non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ammissione e al soggiorno di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati».

discriminazioni dirette, che al verificarsi di quelle di natura indiretta, con riferimento agli effetti che conseguono da una determinata azione, senza che vi sia la volontà manifesta di realizzarli. In tale prospettiva, tanto la Corte dei diritti dell'uomo che la Corte di giustizia dell'Unione europea se ne sono occupate in tempi relativamente recenti, ma non in circostanze collegate alla questione del visto, quanto piuttosto all'integrazione dei cittadini non europei negli Stati membri.

La pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo che più potrebbe rilevare in tale contesto riguarda il caso *Carson c. Regno Unito*³¹, che portò i giudici a pronunciarsi in merito ad accordi pensionistici conclusi tra uno Stato parte della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (la Gran Bretagna) e uno Stato terzo. In quel caso, i giudici trovarono innanzitutto oggettiva e ragionevole la differenza esistente in merito al trattamento pensionistico tra cittadini che vivevano in Gran Bretagna e coloro che vivevano al di fuori di tale Stato e, inoltre, ritennero non sussistesse un'ipotesi di discriminazione diretta, poiché non ravvisarono un intento discriminatorio verso i cittadini che vivevano in Stati con i quali non intercorrevano accordi per il riconoscimento reciproco dei diritti pensionistici. Risultavano così distinti i casi dei cittadini residenti in Gran Bretagna o nei territori degli Stati con i quali tali accordi intercorrevano, rispetto a quelli di coloro che vivevano in Stati con i quali tali tipo di accordi non erano stati conclusi. In questo caso, la Corte giunse a sottolineare come gli Stati (in questo caso parte della Convenzione) avessero il diritto a concludere accordi bilaterali con altri Stati, sulla base di valutazioni di reciproco interesse e che, il fatto di dover considerare sullo stesso piano cittadini residenti in altri Stati, non firmatari di tale tipo di accordi, avrebbe costituito un'interferenza idonea a minacciare il diritto degli Stati a concludere accordi sul piano internazionale sulla base delle valutazioni di un proprio reciproco interesse. Il descritto principio appare idoneo ad essere preso in considerazione anche nell'ambito dei visti³².

³¹ Corte EDU 16 marzo 2010, ric. n. 42184/05.

³² *Ivi*, punti 88-90.

La richiamata posizione fu alla base della pronuncia *Abdulaziz et al. c. Regno Unito*³³, avente per oggetto la legge britannica sulla migrazione. In quel caso, i giudici sostennero che le restrizioni legate alla migrazione con l'obiettivo di ridurre il flusso migratorio per proteggere il mercato del lavoro fossero giustificate sulla base della nazionalità, osservando altresì come le medesime non contenessero disposizioni differenziate sulla base di razza o origine etnica³⁴.

Diverso il caso *DH c. Repubblica Ceca*³⁵, ove i giudici – richiamando anche il diritto (allora) comunitario – affermarono espressamente che una differenza di trattamento poteva costituire una discriminazione indiretta pur se declinata in termini neutri e senza che vi fosse un intento discriminatorio. Il caso riguardava l'accesso a programmi scolastici speciali cui accedevano per ampia percentuale i minori delle popolazioni rom, a fronte dell'essere pari al 2% circa della popolazione, cosa che portò ad evidenziare la sussistenza di una disegualianza nel trattamento tra cittadini, al punto da costituire una discriminazione indiretta; in questo caso, lo Stato interessato era stato chiamato a provare l'esistenza di giustificazioni oggettive e ragionevoli alla permanenza – nel proprio ordinamento giuridico – della disposizione interessata.

In pratica, secondo la Corte di Strasburgo, va innanzitutto provata la discriminazione. Acclarata l'esistenza, lo Stato dovrebbe indicare tanto le ragioni che la giustificano, che la presenza di un legittimo obiettivo, non discriminatorio. Infine, spetterà al giudice valutare se la disposizione sia ragionevolmente e oggettivamente necessaria, col ricorso al margine di valutazione o di apprezzamento. Si pensi, ad esempio, alla pronuncia in *Biao c. Danimarca*³⁶, in tema di ricongiungimento familiare: il sistema danese, oggetto di scrutinio, si reggeva - a quel tempo – su di un regime più favorevole per coloro che fossero in possesso di cittadinanza danese da almeno 28 anni. I giudici

³³ Corte EDU 28 marzo 1985, ric. n. 9474/81.

³⁴ *Abdulaziz et al./Regno Unito*, sopra citata, ove – punti 79 e 84-86 – i giudici ravvisarono, piuttosto, una discriminazione sulla base del sesso, poiché «not convinced that the difference that may nevertheless exist between the respective impact of men and of women on the domestic labour market is sufficiently important to justify the difference of treatment».

³⁵ Corte EDU 13 novembre 2007, ric. n. 57325/00.

³⁶ Corte EDU 24 maggio 2016, ric. n. 38590/10.

ritennero che sussistesse una discriminazione fondata sull'origine etnica, visto che – nella pratica – l'atto escludeva che i cittadini (etnicamente) non danesi potessero accedervi. Per questo, riconobbero che il criterio non risultava fondato esclusivamente sulla cittadinanza, sortendo un chiaro effetto razziale e, al contempo, osservarono come le autorità danesi non fossero state in grado di giustificare tale trattamento.

Se si guarda all'ordinamento giuridico dell'Unione europea, come osservato, sino ad ora, non vi sono state pronunce che abbiano avuto per oggetto il rapporto tra la politica dei visti e la non discriminazione. Piuttosto, la giurisprudenza esistente ha riguardato altri profili riconducibili alla politica della migrazione e dell'asilo, principalmente con riferimento all'accesso a misure economiche precluse a cittadini di Stati terzi, già soggiornanti in uno Stato membro.

Al di là delle richiamate sentenze *Faust* e *Vatsouras*, che consentono di delimitare con maggiore precisione il quadro giuridico generale di riferimento, possono essere prese in considerazione le sentenze *Kamberaj*³⁷ e *Jyske Finans*³⁸.

Con la prima, i giudici riconobbero la sussistenza di una discriminazione nell'accesso al sussidio per l'alloggio, nei confronti di cittadini non europei, soggiornanti di lungo periodo, rispetto alle condizioni fissate per il conseguimento del medesimo sussidio da parte dei cittadini europei³⁹; in tal caso, la Corte guardò alle disposizioni della dir. 2003/109⁴⁰, che riconosce pari diritti tra i due gruppi indicati, ribadendo – al contempo – l'inapplicabilità della direttiva contro la discriminazione⁴¹.

Invece, nella criticata⁴² decisione del caso *Jyske Finans*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ritenne che le ipotesi di condizioni più onerose per ottenere un prestito, imposte a soggetti nati al di fuori dell'UE, non fossero riconducibili alla discriminazione diretta o indiretta, così come descritta dalla direttiva sull'uguaglianza razziale.

³⁷ Corte giust. 24 aprile 2012, C-571/10.

³⁸ Corte giust. 6 aprile 2017, C-668/15.

³⁹ *Kamberaj*, sopra citata, in particolare punti 72-73

⁴⁰ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, cit.

⁴¹ *Kamberaj*, sopra citata, punti 48-49.

⁴² S. ATREY, *Race discrimination in EU law after Jyske Finans*, in *CMLR*, vol. 55, n. 2, 2018, pp. 625-642.

Secondo i giudici, non si era ravvisato un legame inestricabile tra etnia e luogo di nascita e non vi erano prove che gli interessati fossero posti in condizioni effettivamente meno favorevoli rispetto ai cittadini danesi. Il fatto che la pronuncia fosse fondata sull'interpretazione della direttiva comportò che non vi fosse riferimento all'art. 21 CDFUE; non si può quindi escludere che, in futuro, la medesima Corte di giustizia possa ritornare su quell'interpretazione in modo differente. Al contempo, pare opportuno sottolineare come la pronuncia abbia ignorato che il sistema previsto dall'ordinamento danese creava una diversità di trattamento tra cittadini dell'Unione europea sulla base del luogo di nascita e, inoltre, non venne compiuta alcuna analisi sulla proporzionalità della misura, semplicemente motivata con il contrasto al riciclaggio di denaro.

3. Il contrasto alla discriminazione nella predisposizione delle liste

Alla base della predisposizione e degli aggiornamenti del cosiddetto regolamento liste⁴³, che adotta l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei Paesi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, vi è la valutazione compiuta dalla Commissione; si tratta di un'azione solo apparentemente tecnica, ma dalla grande valenza politica e con un impatto rilevante sulla vita delle persone.

Nel testo, sono del tutto assenti sia richiami diretti al rispetto del principio di non discriminazione che divieti che ne individuino i motivi di sussistenza. In coerenza con quanto affermato in *Faust*, questo si può spiegare col fatto che i primi destinatari di tali provvedimenti sono gli Stati membri, rientrando pertanto tale attività nell'ambito delle legittime scelte di politica estera compiute dall'Unione europea e dagli Stati membri. Tuttavia, appare opportuno compiere alcune considerazioni relative agli Stati inclusi nella lista ed alle possibili forme di pressione che ne potrebbero derivare.

Innanzitutto, come si può facilmente osservare e al di là delle situazioni contingenti riconducibili a ragioni geopolitiche, un'ampia parte degli Stati esenti appartiene alla parte del mondo con gli indici di

⁴³ Regolamento (UE) 2018/1806, cit.

sviluppo economico più elevati o dove sono maggiormente presenti indici di benessere e di libertà individuali di pari livello; per contro, gli Stati che hanno maggiori difficoltà economiche o con i minori indici di sviluppo sono tendenzialmente inclusi tra quelli i cui cittadini hanno bisogno del visto per recarsi negli Stati membri dell'Unione europea. I criteri che guidano le inclusioni nelle liste hanno un evidente legame con le relazioni esterne dell'UE e/o degli Stati membri, tenendo conto delle implicazioni di coerenza regionale e reciprocità, incluse le considerazioni relative alla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, che paiono però utilizzate in modo strumentale e non sempre coerente. Oltre ad essi, si possono individuare gli indici sviluppati anche a livello istituzionale europeo nel corso degli anni e riconducibili all'immigrazione irregolare e al suo contrasto, all'ordine pubblico e alla sicurezza e infine, ai vantaggi economici in termini di turismo e commercio estero⁴⁴.

Le descritte differenze possono sfociare in situazioni che sono state identificate come discriminazioni⁴⁵; tuttavia, sembrano più rientrare nel concetto di (in)giustizia (*fairness*), pur restando idonee a rafforzare condizioni di diseguaglianza. Un'interpretazione che sembra trovare conferma nel fatto che, tanto la Corte di giustizia che la Corte dei diritti dell'uomo, in coerenza con la posizione della Corte internazionale di giustizia⁴⁶, non hanno finora fatto propri concetti quale quello del cosiddetto "*passport apartheid*", anche alla luce della distinzione tra discriminazione sulla base della nazionalità e quanto fondato sulla razza o l'origine etnica.

Il regolamento liste include criteri idonei a guidare la scelta delle istituzioni, un tempo di sola pertinenza statale. In particolare, un certo pragmatismo emerge dall'art. 1, che prevede «una valutazione, caso per caso, di vari criteri che attengono, in particolare, all'immigrazione clandestina, all'ordine pubblico e alla sicurezza, ai vantaggi economici,

⁴⁴ Art. 1 del regolamento (UE) 2018/1806, cit.

⁴⁵ In tal senso si esprime S. NICOLSI, *Refashioning the EU Visa Policy: A New Turn of the Screw to Cooperation on Readmission and to Discrimination?*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 22, 2020, pp. 467-491.

⁴⁶ Tale orientamento è stato seguito anche dalla Corte internazionale di giustizia, sull'applicazione dell'*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (*Qatar v. United Arab Emirates*), con pronuncia del 4 febbraio 2021, n. 172.

segnatamente in termini di turismo e commercio estero, e alle relazioni esterne dell'Unione con i paesi terzi in questione, includendo anche considerazioni relative ai diritti umani e alle libertà fondamentali nonché tenendo conto delle implicazioni di coerenza regionale e reciprocità». Nei fatti, questo riconosce un ampio margine discrezionale per l'inserimento di un Paese in una lista o nell'altra; pur rimanendo vietati fattori di discriminazione, quali razza, origine etnica o religione, non si può escludere che, nella pratica, gli effetti decisionali possano avere anche dei riflessi discriminatori. Invece, il richiamo ai diritti umani non impedisce che tra gli obiettivi del sistema dei visti vi sia – facendo riferimento al ricorso improprio delle relative procedure – il ridimensionamento delle domande di asilo, rappresentando, quindi, una contraddizione interna al sistema⁴⁷.

Se del caso, la valutazione circa la sussistenza di una giustificazione su base oggettiva, non potrà ignorare che, il regime unionale dei visti, ha un legame particolarmente stretto con le relative politiche degli Stati membri in essere nel corso degli anni e che, quindi, un'eventuale esenzione potrebbe essere collegata ad un beneficio che alcuni Stati terzi si vedevano riconosciuti nei rapporti bilaterali con uno o più Stati membri⁴⁸, in un periodo antecedente lo sviluppo della stessa politica europea.

Le modifiche al testo regolamentare hanno riguardato prevalentemente dei trasferimenti verso l'esenzione, per tramite di processi che non si sono distinti per trasparenza⁴⁹ ma che trovano spiegazione nell'allargamento e nella politica di vicinato. Le valutazioni compiute dalla Commissione riguardano principalmente quattro elementi riconducibili alla sicurezza dei documenti, alla gestione delle frontiere e dell'asilo, dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, delle relazioni esterne e dei diritti fondamentali; esse hanno portato all'esenzione attraverso un percorso caratterizzato da un negoziato con lo Stato terzo in questione e dalla predisposizione

⁴⁷ COM(2026) 43 final, cit., in particolare p. 3 ss.

⁴⁸ Sul punto, si veda M. DEN HEIJER, *op. cit.*, pp. 480-487.

⁴⁹ Particolarmente critica sul punto è V. MORENO-LAX, *Assessing Asylum in Europe. Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford, 2017 in particolare pp. 90-92; D. THYM, *op. cit.*, p. 14, nota comunque un aumento della trasparenza rispetto al passato.

di un piano d'azione, con l'individuazione degli impegni che questi dovrà assumere.

Appare opportuno osservare come, l'elemento riconducibile alla gestione delle frontiere e dell'asilo, renda evidente il legame con la dimensione del contrasto all'immigrazione irregolare. Il fatto che il visto passi dall'essere uno strumento individuale di autorizzazione all'ingresso a strumento di regolazione del fenomeno migratorio, ne fa emergere la natura premiale, con al centro fattori che non riguardano i cittadini nella loro individualità quanto, piuttosto, i governi dei loro Paesi. Tali fattori possono evidentemente contrastare con gli interessi dei medesimi cittadini dal punto di vista economico, ad esempio con riferimento alle rimesse, ma non paiono tali da svilupparsi sino al punto da costituire una vera e propria discriminazione, atteso che si è nel campo dell'esercizio statale della politica estera.

Il regime cui i cittadini di questi Stati saranno soggetti potrebbe essere oggetto di variazione a seguito delle decisioni assunte dalla Commissione anche in considerazione di rapporti politici e di cooperazione avviati e sviluppati dai governi degli stessi Stati membri. Questo potrà avvenire ciclicamente, ma non va ignorata la possibilità di provvedere alla sospensione temporanea dell'esenzione al manifestarsi di alcuni indicatori o di scelte dello Stato interessato⁵⁰. In alternativa, una misura più attenuata potrebbe consistere nell'intervenire sulle procedure di rilascio degli stessi visti, eliminando il cosiddetto regime facilitato, come di recente avvenuto nei confronti di Somalia e Guinea, con due distinte decisioni assunte alla luce della persistente carenza dei

⁵⁰ Si pensi al caso di Vanuatu, ove la liberalizzazione è stata posta in discussione a causa della politica del cd. *golden visa* che consentiva ad investitori di acquisire la cittadinanza pagando somme consistenti e, di conseguenza, di guadagnare l'accesso all'Unione europea. Sul punto, si veda la decisione (UE) 2022/366 del Consiglio, del 3 marzo 2022, sulla sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica di Vanuatu, abrogata e sostituita dalla successiva decisione (UE) 2022/2198 del Consiglio, dell'8 novembre 2022, sulla sospensione totale dell'applicazione dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica di Vanuatu. Le ragioni alla base dell'adozione di tali atti hanno anche portato alla modifica del regolamento liste con riferimento specifico al meccanismo di sospensione, ora disciplinato dagli artt. 8, 8 *bis*, 8 *septies*. La modifica è intervenuta col regolamento (UE) 2025/2441 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2025, che modifica il regolamento (UE) 2018/1806 per quanto riguarda la revisione del meccanismo di sospensione.

due Stati nella cooperazione ai fini delle riammissioni dei loro cittadini trovatisi in posizione irregolare negli Stati membri dell'Unione europea⁵¹. Tali atti confermano la prevalenza della dimensione politica su ogni altro profilo e che tali scelte siano principalmente finalizzate a compiere pressione sugli Stati terzi. Infatti, come del resto emerge anche dalla nota italiana precedentemente citata con riferimento alla Somalia, la tensione riguardava il rifiuto dei due Stati di accollarsi cittadini di Stati terzi suppostamente transitati nei loro territori nel corso del viaggio verso il continente europeo⁵².

⁵¹ Si vedano, rispettivamente, la decisione di esecuzione (UE) 2026/1454 del Consiglio, del 25 giugno 2026, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti della Somalia e la decisione di esecuzione (UE) 2026/1733 del Consiglio, del 10 luglio 2026, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti della Guinea. Ad esse si possono aggiungere la decisione di esecuzione (UE) 2021/1781 del Consiglio, del 7 ottobre 2021, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti della Gambia e la decisione di esecuzione (UE) 2024/1341 del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti dell'Etiopia, non più in vigore. Con riferimento alla prima di esse, va menzionata la posizione italiana che aveva eccepito sulla necessità di provvedere alla sua adozione, visto che il governo somalo aveva dato dimostrazione di ascolto alle istanze europee; per questo, al momento del voto, l'Italia aveva ritenuto opportuno astenersi. In merito, si rinvia alla nota del 24.6.2026, n.10270/26, contenente la Dichiarazione della Repubblica italiana sul punto I-84 (Decisione di esecuzione del Consiglio relativa a misure restrittive in materia di visti nei confronti della Somalia) – presentata nel corso della Riunione del Coreper (parte seconda). Al di là della menzione sull'esecuzione delle misure presentata in percentuale e non in valore assoluto, val la pena notare che l'unico dato disponibile per la Somalia è quello sulle richieste di visto, pari a 4200 in due anni, per circa la metà assolte, mentre per la Guinea si richiama solo il numero di ingressi irregolari, pari a 8300. In merito si rinvia alle proposte di decisione di esecuzione del Consiglio del 27 marzo 2024, relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti della Somalia, COM(2024) 324 final, e del 15 luglio 2025, relativa alla sospensione dell'applicazione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti della Guinea, COM(2025) 413 final.

⁵² In tale contesto, si ricorda che – ai sensi dell'art. 25 *bis* CFS – i parametri di riferimento per l'assunzione dei citati provvedimenti sono rappresentati dall'aumento dei rifiuti all'ingresso o dalla presenza di persone in posizione irregolare; dall'aumento del numero di domande d'asilo quando il tasso di riconoscimento è basso; ancora, dalla diminuzione della cooperazione in materia di riammissione, che potrebbe includere anche coloro che sono transitati per quello Stato terzo, sia questo o meno previsto negli accordi di riammissione; infine, da ipotesi riconducibili a minacce imminenti all'ordine pubblico o alla sicurezza interna degli Stati.

Alcuni dubbi potrebbero invece sussistere sulla legittimità dell'azione di alcuni Stati membri che – a seguito dell'aggressione russa all'Ucraina – hanno provveduto a rendere particolarmente difficoltoso ottenere i cd. Visti Schengen da parte di cittadini russi⁵³. Tuttavia, più che ad una situazione discriminatoria, il vizio di tali decisioni potrebbe piuttosto essere individuato nella decisione autonoma degli Stati membri interessati, adottata ignorando la procedura di sospensione prevista dal regolamento liste⁵⁴. La possibile incertezza ed i rischi che ne derivavano è stata colta dalla Commissione europea, che ha incluso *expressis verbis* nella strategia sui visti l'intenzione di prevedere la possibilità di limitare il rilascio di visti per circostanze riconducibili ad una situazione geopolitica contingente⁵⁵.

4. *Il contrasto alla discriminazione nella procedura di rilascio del visto...*

Se appare complesso individuare ipotesi di discriminazione dal punto di vista giuridico nell'azione politica che è alla base di quanto previsto dal cd. regolamento liste, diverso è, invece, il caso della diversità di trattamento che potrebbe essere riservato ai cittadini di Stati terzi tanto al momento del rilascio del visto che del suo effettivo utilizzo. Questo, tuttavia, richiede chiarezza circa la base di partenza. Come sostenuto dall'Avv. gen Bobek nelle proprie conclusioni nel caso *El Hassani*⁵⁶, riprendendo e interpretando il pensiero della Corte nella precedente pronuncia *Koushkaki*, non si può ritenere che esista un diritto al rilascio del visto, anche alla luce della discrezionalità

⁵³ Tale scelta e l'assenza di reazione della Commissione sono state criticate con toni particolarmente severi da S. GANTY, D. V. KOCHENOV, S. ROY, *Unlawful Nationality-Based Bans from the Schengen Zone: Poland, Finland, and the Baltic States against Russian Citizens and EU Law*, in *Yale Journal of International Law*, n. 48, 2023, p. 1.

⁵⁴ *Ex art. 8 ss. del regolamento (UE) 2018/1806, cit., visto che la descritta situazione non pare rientrare nelle ipotesi di rifiuto del visto ai sensi dell'art. 32 CVS.*

⁵⁵ Si guardi alla pagina ad essa dedicata: www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_217.

⁵⁶ Conclusioni dell'Avv. gen. Bobek, del 7 settembre 2017, C-403/16, *El Hassani*.

riconosciuta alle autorità competenti, mentre si può piuttosto parlare di un diritto a che la richiesta sia trattata in modo giusto e appropriato⁵⁷.

In linea generale, dall'analisi del Codice Comunitario dei Visti emerge come non vi siano riferimenti al principio di non discriminazione, tali da darne una definizione o a prevedere disposizioni *ad hoc* idonee a garantirne la giustiziabilità. Tuttavia, al suo interno è riscontrabile un riferimento alle discriminazioni in due sole circostanze, entrambe riconducibili alla condotta che deve essere tenuta, da parte del personale incaricato, nel corso dell'espletamento della procedura di rilascio del visto. In particolare, l'art. 39.3, rubricato "Condotta del personale", richiama gli obblighi che gravano sul personale deputato al rilascio del visto nelle rappresentanze diplomatiche e consolari; complementare ad esso è l'allegato X del medesimo regolamento, dedicato all'elenco dei requisiti minimi da includere nello strumento che consenta la cooperazione con fornitori esterni di servizi, che richiama lo stesso obbligo in capo a tali soggetti nelle ipotesi in cui svolgano la medesima attività alla luce dell'esternalizzazione del servizio⁵⁸. Tale disposizione consente, altresì, di evitare che il ricorso a soggetti esterni divenga uno strumento idoneo a svuotare di effetto utile la norma regolamentare.

Le due disposizioni coincidono nell'indicazione delle cause di discriminazione e, in entrambi i casi, non si riscontra un richiamo a quelle compiute sulla base della nazionalità. Per conseguenza, si può pensare che l'applicazione del principio possa riguardare quanto avviene all'interno del medesimo consolato o circoscrizione

⁵⁷ *Ivi*, paragrafi 93-104. La posizione non si discosta da quanto affermato dall'Avv. gen. Mengozzi che, nelle conclusioni del 1°11 aprile 2013, C-84/12 *Koushkaki*, ai paragrafi 60-67 aveva comunque sottolineato che, la mancanza del riconoscimento del diritto al visto, non comportava che gli Stati membri potessero «gestire a proprio piacimento le domande di visto che vengono loro presentate», ritenendo pertanto essenziale che «lo svolgimento della procedura sia rispettoso dei diritti fondamentali del richiedente, il che implica [...] la necessità di esaminare ogni domanda di visto, non sulla base di semplici presunzioni, ma al contrario compiendo una valutazione globale della situazione tenendo debitamente conto del contesto personale e umano della situazione individuale alla base di ogni singola domanda».

⁵⁸ Con riferimento ai prestatori di servizi, il riferimento va inteso ad ogni punto della catena che porta al rilascio o al diniego di un visto, includendo, quindi, anche i fornitori di piattaforme di gestione delle prenotazioni per le domande di visto o di gestione della stessa procedura.

diplomatica competente sul piano territoriale e, se si guarda all'obiettivo dello stesso regolamento visti, appare evidente come l'obbligo dell'applicazione del principio di non discriminazione riguardi l'esercizio della procedura, fissata a livello europeo, al di là delle scelte di natura politica che hanno portato alla sua adozione.

Disposizioni del medesimo tenore caratterizzano anche il cosiddetto regolamento VIS⁵⁹, sul sistema di informazione visti e sullo scambio di informazioni tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata. Infatti, il divieto di non discriminazione in base al sesso, alla razza o all'origine etnica, alla religione o alle convinzioni personali, alla disabilità, all'età o all'orientamento sessuale viene espressamente richiamato nel testo dell'atto, unitamente al rispetto della «dignità umana e l'integrità dei richiedenti o dei titolari di un visto»⁶⁰. Anche in questo caso, del tutto coerentemente con le disposizioni precedentemente richiamate, non vi sono riferimenti al divieto di discriminazione sulla base della nazionalità.

Il ruolo rivestito dagli operatori, quale che sia la loro natura, ovvero se istituzionali o se la procedura avviene attraverso l'esternalizzazione, si inserisce all'interno di una infrastruttura ormai ampiamente tecnologica, caratterizzata dall'immaterialità che, lontana dall'implicare automaticamente una libera mobilità, continua a costituire una condizione necessaria per poterla esercitare. Il ricorso all'automazione può del resto essere visto con una luce positiva se si guarda alla possibile diminuzione dei tempi dedicati ad ogni pratica, ma con la consapevolezza di quanto sia importante prevedere le massime condizioni di trasparenza attesa la solo apparente neutralità dello strumento.

Le condizioni di accesso al visto sono come prima cosa collegate al luogo di origine degli interessati: l'individuazione degli indicatori di rischio per gli istanti, con conseguente collocamento nel corso delle operazioni di filtro da parte del sistema algoritmico, potrebbe avere per conseguenza la compressione dei diritti delle persone interessate anche in nome dell'efficienza e della rapidità della procedura. Questo implicherebbe, dunque, che un soggetto verrebbe considerato a rischio

⁵⁹ Regolamento (CE) n. 767/2008, cit.

⁶⁰ *Ivi*, considerando n. 12 e art. 7.

non per proprie responsabilità individuali ma perché le sue caratteristiche corrispondono a quelle funzionali a considerare un certo gruppo di persone come a rischio, che risulterebbe – quindi – presunto⁶¹.

In secondo luogo, la condizione economica rileva per più aspetti⁶²: innanzitutto, va presa in considerazione la possibilità in sé di sostenere i costi della procedura; inoltre, inciderà sull'assolvimento dei requisiti richiesti per il rilascio dello specifico tipo di visto⁶³; infine, andrà a costituire un parametro essenziale per la valutazione del cosiddetto rischio migratorio da parte delle autorità competenti, come vedremo a breve.

È in tale contesto che assume rilievo la discrezione lasciata alle autorità consolari sulla valutazione del cd. rischio migratorio che, presente nella valutazione ai fini del rilascio del visto, potrebbe sconfinare nell'arbitrio, beneficiando dell'astrattezza dei profili di rischio da individuare in ogni singolo caso. Con tale espressione si intende il "rischio di immigrazione illegale", la cui valutazione è rimessa alle autorità competenti ai sensi dell'art. 21 CVS, aggiungendosi al soddisfacimento delle condizioni di ingresso previste dall'art. 6.1 a), c), d) e) CFS. In pratica, può essere riassunto nella valutazione della possibile volontà dell'istante di non far rientro nel proprio Paese alla scadenza del visto che autorizza l'ingresso sul territorio dello Stato membro interessato. Non risulta difficile

⁶¹ In tal senso, N. VAVOULA, *Digitalising the Visa Procedure Administrative Efficiency at the Expense of Fundamental Rights?*, in F. L. GATTA, M. SAVINO (eds.), *op. cit.*, pp. 86-109, in particolare p. 96 ove afferma che «whereas the use of protected characteristics is not permissible, specific groups of travellers are likely to be disadvantaged compared to others based on proxies of such characteristics (namely age, sex, nationality or social origin and combinations thereof), resulting in indirect discrimination and a presumption of 'guilt'».

⁶² F. MEGRET, *op. cit.*, in particolare p. 1271 ss.

⁶³ Si pensi, a titolo di esempio, ai requisiti richiesti per il rilascio del titolo di studio per studenti internazionali in Italia: l'aumento dell'importo minimo di risorse disponibili costituisce evidentemente un ulteriore filtro che va ad incidere sulle possibilità di accesso allo studio di studenti con minori strumenti di sostentamento. Si veda la circolare Circolare del Ministero dell'Università e della Ricerca e del Ministero degli Affari esteri, recante le procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia. Valide per gli anni accademici 2026/2027 e 2027/2028, il cui file può essere reperito all'indirizzo www.universitaly.it/studenti-stranieri.

immaginare che tale valutazione possa avere l'effetto concreto di limitare il rilascio dei visti soprattutto nei confronti di coloro che non hanno ampie disponibilità economiche, che si trovano (per le più diverse ragioni) in Paesi diversi da quello d'origine e, quindi, senza necessariamente una rete relazionale sviluppata, hanno ottenuto lo *status* di rifugiato oppure, più in generale, hanno la cittadinanza di Paesi dalle condizioni economiche difficili⁶⁴.

Appare, invece, di grado minore il rischio che la discrezionalità si trasformi in arbitrio nell'opera di valutazione degli altri elementi idonei a rigettare la domanda di visto e cioè che l'istante rappresenti un rischio per la sicurezza pubblica o l'ordine pubblico. In ogni caso, la possibile condotta discriminatoria non va esclusa anche alla luce dell'obbligo, in capo agli operatori, di compiere una valutazione di natura individuale, che potrà comunque limitarsi ad un rischio potenziale⁶⁵.

La conferma della particolare rigidità del sistema è data dal fatto che sarà comunque sufficiente un ragionevole dubbio a giustificare il rigetto della domanda, come del resto precisato dalla Corte di giustizia nella citata sentenza *Koushkaki*⁶⁶. In tal caso, val la pena di notare che la verifica delle autorità consolari si fondava sul possesso dei requisiti da parte dell'istante e in base a quanto da questi asserito; una valutazione di credibilità che è molto prossima a quanto richiesto nella procedura di asilo⁶⁷, pur se risulta evidente la sproporzione alla luce delle rispettive finalità delle procedure.

A questo si aggiunga che, al di là della volontà di rimanere più del consentito, la valutazione delle autorità statali preposte riguarda anche la possibile intenzione di presentare domanda di protezione internazionale che, anche concettualmente e alla luce della legittima permanenza sul territorio nazionale di un richiedente protezione internazionale, andrebbe evidentemente distinta dal concetto di rischio migratorio, nell'accezione declinata dallo stesso Codice Visti.

⁶⁴ *Visa Code Handbook*, punto 6.12, p. 76, nella versione pubblicata il 26 giugno 2024, con numero C(2024)4319 final.

⁶⁵ Corte giust. 4 aprile 2017, C-544/15, *Fahimian*.

⁶⁶ Corte giust. 19 dicembre 2013, C-84/12, punto 68.

⁶⁷ In tal senso, D. THYM, *op. cit.*, pp.15-17.

Nel contesto descritto, risulta fondamentale la possibilità di operare e consentire effettive forme di controllo giurisdizionale⁶⁸, di fronte ad un giudice indipendente e imparziale⁶⁹, alla luce dell'art. 47.1.h) CVS, che rimanda agli ordinamenti nazionali, oltre che dell'art. 47 CDFUE. Se il compito dei giudici è quello di appurare che le decisioni di diniego siano state assunte sulla base di un solido dato fattuale⁷⁰, non va scordata – a monte – la difficoltà dell'ottenere soddisfazione qualora la richiesta di visto venga respinta. Questo, a causa dei possibili costi da affrontare e della difficoltà di poter condurre un'azione innanzi al giudice competente, che si trova in un'altra zona geografica⁷¹. Il diritto ad un giudice effettivo e imparziale dovrà essere letto anche alla luce dell'evoluzione tecnologica, garantendo che la trasparenza sia riferita anche alla parte automatizzata della procedura, con riferimento alle caratteristiche dell'algoritmo ed ai tipi di dati processati⁷². L'attenzione a prevenire decisioni basate su possibili indicazioni non corrispondenti alla realtà è stata fatta propria dalla Corte di giustizia nel caso *Ligue des droits humains*⁷³ e la ragione è facilmente comprensibile: si avrebbero, infatti, dinieghi al visto che riguarderebbero persone provenienti da alcune zone del mondo, con alcune caratteristiche e vittime di errate

⁶⁸ Sul punto si sono pronunciati i giudici italiani, a fronte di diniego di visti d'ingresso per motivi di turismo e, quindi, per soggiorno di breve durata. Si pensi alle pronunce del T.A.R. Lazio del 12 giugno 2024, n. 11895/2024, e del T.A.R. Lazio, sede di Roma, del 19 giugno 2024, n.15959/2024. Più in generale, si rinvia al breve commento di D. BELLUCCIO, N. ZORZELLA, *Rassegna di giurisprudenza italiana – Ammissione e Soggiorno*, in *DIC*, n. 3, 2024.

⁶⁹ Corte giust. 13 dicembre 2017, C-403/16, *El Hassani*, in particolare punto 41.

⁷⁰ *Fahimian*, sopra citata, punti 45 e 46.

⁷¹ Con riferimento al visto uniforme, il tasso di diniego del visto risulta pari a poco più del 10% (www.home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/visa-policy/short-stay-visas-issued-schengen-countries_en). Tuttavia, il dato si basa sui dati forniti dalle autorità consolari degli Stati membri e non compie riferimento alle regioni geografiche, né include un dato che riscontri il numero di azioni giudiziarie avviate a fronte di un diniego e che diano soddisfazione ai ricorrenti. Come evidenzia M. SAVINO, cit., p. 73, a questo si deve aggiungere che appare molto difficile riuscire ad ottenere un eventuale risarcimento per i danni causati dal ritardo nel rilascio del visto o dal diniego dello stesso.

⁷² Sul punto, va segnalato l'intervento di N. VAVOULA, *op. cit.*, che – a p. 98 – sostiene l'applicazione analogica dei principi emersi dalla sentenza della Corte giust. 24 novembre 2020, C-225/19 e C-226/19, *R.N.N.S. e K.A.*, che ha precisato l'obbligo di indicare nella procedura di visto, sfociata in un diniego, le eventuali obiezioni al rilascio del visto provenienti da altri Stati membri.

⁷³ Corte giust. 21 giugno 2022, C-817/19, *Ligue des droits humains*, punto 176.

profilazioni, che potrebbero essere soggette anche a procedure più lunghe e onerose⁷⁴. Infine, non va scordato che potrebbe emergere un numero di ricorsi minore rispetto alla realtà perché non vanno escluse rinunce a causa, ad esempio, di ragioni economiche. In tal caso, si incorrerebbe in una discriminazione duplice: la prima, perché associata a rischi legati alla profilazione, la seconda, per ragioni economiche.

4.1. *Il particolare caso dei rifugiati*

Un'ipotesi specifica, che potrebbe rilevare in merito ad una possibile discriminazione effettiva al momento del rilascio del visto, riguarda il caso di coloro che – cittadini dello stesso Paese – abbiano visto riconosciuto il proprio *status* di rifugiato in Paesi diversi e che, per questo, siano soggetti ad obblighi e restrizioni al viaggio differenti, che andranno ad aggiungersi a quelle affrontate per giungere in un Paese sicuro⁷⁵.

La questione si inserisce in un contesto che, come è stato più volte osservato⁷⁶, non appare favorevole a coloro che sono nella condizione di vedersi riconosciuta una forma di protezione internazionale, sia per la difficoltà di ottenere in sé il visto se si proviene da determinati contesti, sia perché – cosa che incide principalmente proprio per chi

⁷⁴ Si guardi al caso dei Paesi Bassi, evidenziato da Lighthouse Reports, *Ethnic Profiling. Whistleblower reveals Netherlands' use of secret and potentially illegal algorithm to score visa applicants*, 2023, www.lighthousereports.com/investigation/ethnic-profiling/, ripreso da N. VAVOULA, *op. cit.*, p. 107.

⁷⁵ Sul punto, M. GRUNDLER, *Treatment Accorded to Aliens Generally': Article 7(1) of the 1951 Refugee Convention as a Basis for Visa-Free Access to States Parties' Territory? An Examination of the Prohibition of Nationality Discrimination in the Refugee Convention*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 33, n. 33, 2021, pp. 469-496, che evidenzia come, il Sistema dei visti, possa essere tale da costituire un ulteriore ostacolo ad un viaggio sicuro a coloro che fuggono dal proprio Paese. L'osservazione ha un fondamento, soprattutto pensando alla sentenza della Corte del 7 marzo 2017, causa C-638/16, *X. e X.*, ove i giudici – interpretando in modo criticabile l'art. 25 CVS – affermarono che, il rilascio dei cd. visti umanitari, era competenza degli Stati membri e fosse al di fuori del diritto dell'Unione. *Ex multis*, F. CAMPLONE, *La sentenza M.N. e al. c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in *DIC*, n. 3, 2020, pp. 239-262.

⁷⁶ E. TENDAYI ACHIUME, *Digital Racial Borders*, in *American Journal of International Law Unbound*, n. 115, 2021, pp. 333-338.

viene da specifiche realtà e come abbiamo visto – tra gli obiettivi del medesimo sistema dei visti vi è il contenimento delle domande di asilo. Un obiettivo che si può individuare tra le righe quando si vogliono limitare gli arrivi di chi potrebbe avere intenzione di trattenersi al di là della durata del visto e anche se un richiedente asilo non può essere equiparato, dal punto di vista giuridico, ad un soggetto in posizione irregolare.

Inoltre, nello specifico, un altro elemento di criticità risalta se si guarda all'applicazione *ratione personae* delle disposizioni richiamate, in forza della quale l'obbligo del visto si applica anche ai rifugiati, che vengono equiparati ai cittadini degli Stati terzi ove hanno ricevuto protezione. Si potrebbero pertanto realizzare distinzioni tra rifugiati provenienti dal medesimo Paese in ragione del luogo in cui sono scappati o in cui sono stati condotti a seguito di operazioni di *resettlement*, per il semplice fatto che lo Stato di rifugio sia incluso nell'allegato I o nell'allegato II. In questo caso, va notato che la decisione finale potrebbe essere condizionata da fattori preponderanti che esulano dal controllo e dall'individualità del soggetto considerato, perché costretto a fuggire dal proprio Paese di origine (primo fattore) in uno stato sicuro, ma non necessariamente potendolo scegliere (secondo fattore). Così, la diversità di trattamento tra cittadini dello stesso Paese potrebbe configurare – con qualche ragione di fondatezza – una discriminazione poiché persone della stessa origine, oltre che col medesimo vissuto, verrebbero trattate in modo diverso.

5. ...e al momento del suo utilizzo

Diverso è il caso in cui, al momento dell'utilizzo del visto, ai titolari venga impedito l'attraversamento della frontiera esterna dell'Unione europea, per ragioni assunte dalle autorità dello Stato membro interessato e senza che questo derivi da una valutazione individuale o da provvedimenti adottati a livello europeo nel periodo intercorrente tra il rilascio del visto ed il suo impiego concreto. Pur se tale possibilità è prevista per via indiretta dall'art. 30 CVS, ai sensi del quale «[i]l possesso di un visto uniforme o di un visto con validità territoriale

limitata non conferisce un diritto automatico di ingresso»⁷⁷, non si può ignorare che le autorità degli Stati membri possono provvedere ad una sorta di razzializzazione anche grazie all'uso della tecnologia che, con apparenza neutrale, porti nei fatti alla discriminazione di coloro che provengono soprattutto da alcune parti del mondo⁷⁸.

Una completa e coerente analisi del sistema, richiede anche il riferimento al regolamento che istituisce il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)⁷⁹, pur se riservato a coloro esenti dal visto, e funzionale alla valutazione del rischio derivante dalla loro presenza sul territorio degli Stati membri così da, se del caso, negarne l'autorizzazione all'ingresso.

In questo caso, il richiamo al principio di non discriminazione si ravvisa sin dalle motivazioni dell'atto, con attenzione a che questa non sia conseguenza degli accessi informatici compiuti dagli operatori autorizzati. Inoltre, essa costituisce un parametro di riferimento nelle attività della commissione di orientamento sui diritti fondamentali dell'ETIAS che, nella propria opera di consultazione o di monitoraggio, per mezzo di valutazioni periodiche, misura l'impatto sui diritti fondamentali dei criteri che contribuiscono a sviluppare l'algoritmo previsto ai sensi dell'art. 33, al fine di compiere l'esame propedeutico all'autorizzazione al viaggio. Soprattutto, è l'art. 14 a statuire espressamente sul punto: pur se – anche in tal caso – viene omesso qualunque riferimento in merito allo Stato di provenienza, il trattamento dei dati in questo contesto non deve dar luogo a forme di discriminazione fondate sul «sesso, sulla razza, sul colore della pelle, sull'origine etnica o sociale, sulle caratteristiche genetiche, sulla lingua, sulla religione o sulle convinzioni personali, sulle opinioni politiche o

⁷⁷ In merito, va ricordato che non è richiesto che il visto sia apposto su di un documento valido, purché il soggetto interessato sia in possesso di altro documento, utile all'attraversamento della frontiera e, questo sì, in corso di validità. In tal senso si era pronunciata a suo tempo la Corte giust. 4 settembre 2014, C-575/12, *Air Baltic Corporation AS*.

⁷⁸ Si veda E. TENDAYI ACHIUME, *op. cit.*, in particolare p. 334, che evidenzia il rischio di una sempre maggiore inaccessibilità al cosiddetto *Global North* sulla base di decisioni apparentemente neutrali, assunte su basi algoritmiche.

⁷⁹ Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226.

di qualsiasi altra natura, sull'appartenenza a una minoranza nazionale, sul patrimonio, sulla nascita, sulla disabilità, sull'età o sull'orientamento sessuale».

L'istituzione di tale sistema è stata la naturale conseguenza dell'applicazione tecnologica alla gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea e va letta d'intesa con l'istituzione del cosiddetto *Entry-Exit System*⁸⁰, funzionale alla gestione dei dati biometrici e ad una migliore gestione degli ingressi anche nell'ottica del contrasto alla falsificazione dei documenti, delle identità e, più in generale, del contrasto dell'immigrazione irregolare. In tal caso, il contrasto alla discriminazione va letto, innanzitutto, con riferimento all'applicazione delle disposizioni contenute nei regolamenti istitutivi guardando alla parità di trattamento tra coloro che rientrano nell'ambito di applicabilità delle disposizioni.

Tuttavia, non va scordato un altro profilo e cioè quello riferito alla disparità di trattamento tra coloro che devono assolvere ai requisiti richiesti per l'ottenimento del visto e coloro che, invece, sono esonerati dal suo possesso per l'attraversamento delle frontiere. Pur se, in questo caso, non si può – per le ragioni illustrate precedentemente – parlare di discriminazione ai sensi del diritto dell'Unione, non va ignorato che i primi saranno soggetti a dei costi particolarmente superiori rispetto ai secondi, con il costo della procedura finalizzata al rilascio del visto dieci volte superiore volte rispetto a quello richiesto per la procedura ETIAS.

Infine, quanto detto sino ad ora va letto anche alla luce del regolamento accertamenti⁸¹, che prevede un duplice richiamo al divieto di discriminazione, in due parti distinte delle motivazioni. In particolare, il considerando n. 26, prescrive che gli Stati membri garantiscano «il rispetto della dignità umana, senza alcuna discriminazione fondata sul sesso, la razza, il colore della pelle,

⁸⁰ Regolamento (UE) 2025/1534 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2025, relativo a deroghe temporanee a talune disposizioni dei regolamenti (UE) 2017/2226 e (UE) 2016/399 per quanto riguarda l'entrata in funzione graduale del sistema di ingressi/uscite.

⁸¹ Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817.

l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale» nell'applicazione delle disposizioni del regolamento. Inoltre, il considerando n. 38 ribadisce l'obbligo di astenersi da ogni discriminazione in tutte le attività riconducibili all'esecuzione degli accertamenti. In tal caso, va sottolineata la coerenza con l'art. 7 CFS, che dispone nello stesso senso con riferimento al compimento delle verifiche di frontiera, cui sono soggetti tutti coloro in procinto dell'attraversamento della frontiera esterna, al di là che siano in possesso o meno del visto, se richiesto e della loro intenzione di attraversare la frontiera esterna dell'Unione con modalità irregolari.

6. *In conclusione*

L'analisi del rapporto tra politica dei visti, loro impiego e principio di non discriminazione deve partire da un duplice presupposto: da un lato, lo strumento del visto, da strumento per l'attraversamento della frontiera, è stato trasformato in uno strumento funzionale alla regolazione del fenomeno migratorio; dall'altro, la sua natura è intrinsecamente idonea a creare disuguaglianze, poiché – al di là di ogni considerazione di natura giuridica – distingue, sulla base di elementi che sfuggono al controllo degli interessati, tra chi potrà avere accesso e chi no al territorio di uno Stato, in questo caso dei membri dell'Unione europea, al di là delle condizioni individuali di coloro che presentano domanda per il suo rilascio.

Le due dimensioni prese in considerazione nel corso dell'analisi, quella politica e quella più prettamente operativa, richiedono una risposta articolata. Se si guarda alla prima, va evidenziato come rientri nei poteri dello Stato la scelta di individuare quegli Stati i cui cittadini verranno esentati dai visti per l'ingresso nel territorio degli Stati membri. Tuttavia, la discrezione che ne è alla base dovrebbe essere oggetto di maggiore trasparenza, al fine di individuarne le ragioni giustificatrici e in modo da fugare l'esistenza di ragioni discriminatorie, anche al di là del mero dato giuridico. In tale caso, i criteri da prendere in considerazione saranno principalmente quello economico e

geopolitico, bilanciati dal fattore dell'immigrazione irregolare e della sicurezza dello Stato. In attesa di una pronuncia della Corte di giustizia sul punto, va osservato che il meccanismo della revisione periodica delle liste potrebbe costituire lo strumento idoneo alla prevenzione delle discriminazioni e – in tale azione – i requisiti individuati dovrebbero prevedere un bilanciamento.

Sul piano operativo, la procedura di rilascio del visto è operazione che riguarda i singoli individui e costituisce uno strumento ad ausilio delle loro legittime aspirazioni a migliorare il proprio tenore di vita, anche al di là del legame e dai rapporti tra l'Unione europea e lo Stato terzo considerato. Nel caso della valutazione individuale, il divieto di non discriminazione troverà applicazione alla luce della lettera delle disposizioni di diritto derivato prese in considerazione, *in primis* il Codice Visti.

In questi due profili della dimensione operativa, il rispetto del principio di non discriminazione è posto in discussione rispettivamente dalle prassi: in particolare, dal richiamo al cosiddetto rischio migratorio come elemento essenziale della valutazione e della giustificazione di un eventuale diniego e, in secondo luogo, l'attività di profilazione che, nella pratica, riduce le forme di controllo ai soggetti con particolari caratteristiche somatiche. Inoltre, il livello di percezione discriminatoria è elevato alla luce dell'irrigidimento delle misure, maggiormente collegate – in via progressiva – a misure restrittive piuttosto che di natura incentivante e positiva. Inoltre, l'elemento discriminatorio potrebbe non risultare mitigato dall'uso della tecnologia, dove l'apparente neutralità risulterebbe minata dalle possibili profilazioni, idoneo ad assumere un ruolo decisivo anche sul diniego degli ingressi alle frontiere.

A questo si aggiunga che va notato come la debolezza del sistema sia insita nel fatto che, non tanto l'individuazione dei criteri, quanto piuttosto la loro armonizzazione è lasciata alla disponibilità degli Stati membri, senza prevedere un accesso trasparente alle ragioni che giustificano l'inserimento di uno Stato in una lista piuttosto che in un'altra. Una situazione che potrebbe confliggere coi requisiti richiesti dalla citata giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo, ma anche

con quanto codificato nel regolamento sulla *better regulation*⁸², oltre che con quanto riconosciuto dall'art. 41 CDFUE.

Il rimedio a tutto quanto descritto sino ad ora potrebbe essere individuato, innanzitutto, in una maggiore attività armonizzatrice, secondo quanto precisato nella strategia dei visti, cui si potrebbe accompagnare un esercizio più attivo della Commissione europea, nel rispetto del suo ruolo di guardiana dei Trattati.

A ciò si aggiunga che potrebbe essere questa l'occasione per studiare nuove alternative all'approccio ai visti. Si pensi, ad esempio, al ricorso alla digitalizzazione, ipotizzando di ricondurre i visti di breve durata al sistema già previsto nel cd. ETIAS⁸³.

Sul piano più strettamente politico, invece, andrebbe considerata una soluzione dalla natura più prettamente politica e radicale, riflettendo sulla necessità di sottrarre la gestione dell'immigrazione, ove i visti rientrano, alle autorità di polizia, il cui approccio necessariamente prevale e influenza fortemente ogni valutazione e procedura, inclusa quella relativa al loro stesso rilascio, sì da far prevalere quell'approccio olistico, a suo tempo fatto proprio e richiamato dal Parlamento europeo⁸⁴.

⁸² Comunicazione della Commissione, del 29 aprile 2021, Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori, COM(2021) 219 final. In merito si rinvia a S. MARINAI, *L'Unione europea e la better regulation: spunti di riflessione e prospettive future*, in *EJ*, n. 3, 2021, pp. 152-171.

⁸³ Sul punto, S. NICOLSI, *op. cit.*, in particolare p. 483 che fa propria una proposta di E. GUILD, *Amending the Visa Code: Collective Punishment of Visa Nationals?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 10 May 2019, circa la possibilità di superare il sistema dei visti ricorrendo ad un unico strumento riconducibile all'uso dell'ETIAS. È evidente che, in tal modo, si supererebbero molte delle disuguaglianze insite nel sistema e, al contempo, gli Stati membri non rinuncerebbero al controllo degli ingressi vista l'infrastruttura tecnologica utilizzata. D'altra parte, così facendo, agli Stati membri si sottrarrebbe la possibilità di ricorrere al visto come strumento di pressione politica e, al contempo, si dovrebbe porre rimedio al venir meno della funzione di filtro preventiva per ragioni di sicurezza, garantita attualmente dalla stessa procedura di rilascio del visto.

⁸⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, del 12 aprile 2016, sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione, (2015/2095(INI)), punti 73-80 e 91-95.

ABSTRACT (ITA)

La politica europea dei visti si è sempre più caratterizzata, nel corso degli anni, per il rafforzamento dei divieti di ingresso e l'irrigidimento delle misure e delle condizioni funzionali al rilascio degli stessi, assumendo un ruolo decisivo nella gestione delle frontiere esterne dell'Unione. La sua natura premiale, pur apparentemente neutrale, ha contribuito al rafforzamento di un sistema idoneo a causare disuguaglianze, che gravano su coloro che, in generale, vorrebbero esercitare una forma di mobilità verso l'Unione europea. L'analisi svolta guarda innanzitutto alle due dimensioni della politica dei visti, evidenziandone le caratteristiche e individuando le situazioni idonee a creare disuguaglianze. In questo contesto, la prevenzione e il contrasto alle discriminazioni non sempre trova facile riscontro nel quadro giuridico dell'Unione, anche a causa delle sue differenti dimensioni, politica ed operativa.

ABSTRACT (ENG)

Over the years, the European visa policy has increasingly been characterized by the tightening of entry bans and the introduction of stricter measures and conditions governing the issuance of visas, thereby playing a decisive role in the management of the EU's external borders. Its reward-based nature, whilst seemingly neutral, has contributed to the consolidation of a system capable of causing inequalities, which place a burden on those who, in general, would like to exercise some form of mobility towards the European Union. The analysis carried out focuses on the two dimensions of the visa policy, highlighting their characteristics and identifying situations able to create inequalities. In this context, the prevention and combating of discrimination do not always find easy expression within the Union's legal framework, partly due to its different political and operational dimensions.