

Scienza e Pace

Science & Peace

ISSN 2039-1749

VOL. XII, N. 2 (2021)

Visti umanitari e accesso al diritto d'asilo. La tutela dei richiedenti asilo afghani prima e dopo la caduta di Kabul

Salomè Archain
Olga Cardini

Rivista online del Centro Interdisciplinare
“Scienze per la Pace” – Università di Pisa



Paper soggetto a double-blind peer review

Ricevuto: 10 dicembre 2021

Accettato: 30 gennaio 2022

Per citare il *paper*:

Salomè, A. Cardini, O. (2021), “Visti umanitari e accesso al diritto d’asilo. La tutela dei richiedenti asilo afghani prima e dopo la caduta di Kabul”, *Scienza e Pace*, XII (2), pp. 111-146.

I contenuti di “Scienza e Pace” sono rilasciati sotto licenza
Creative Commons BY-NC-SA 4.0



Visti umanitari e accesso al diritto d'asilo. La tutela dei richiedenti asilo afgani prima e dopo la caduta di Kabul

Salomé Archain*, Olga Cardini**

Abstract

La situazione in Afghanistan dopo la riconquista del potere da parte dei talebani resta estremamente critica, con migliaia di persone in fuga ogni giorno dal Paese. Gli Stati europei sono chiamati ad intervenire con iniziative all'altezza della crisi umanitaria in corso, dato che il processo di evacuazione dello scorso agosto non può certamente rappresentare l'unica azione messa in atto dai Governi. Nel presente articolo, oltre alla disamina degli strumenti giuridici utilizzati per l'ingresso dei cittadini afgani in Europa e in Italia, le autrici si soffermeranno soprattutto sulle potenzialità e criticità dei visti umanitari e dei programmi di ammissione umanitaria, nel contesto delle attuali politiche migratorie a livello nazionale e sovranazionale. L'approfondimento verterà poi su un altro aspetto altrettanto influenzato dalla discrezionalità statale: la valutazione delle domande di asilo presentate dai migranti afgani negli ultimi anni in Europa. Si evidenzieranno quali sono le principali cause di difformità tra Stati membri, soprattutto relativamente alla valutazione del livello di violenza indiscriminata nel paese ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, e si ripercorrerà la giurisprudenza sull'estensione del sindacato del giudice nazionale nei casi di impugnazione dei trasferimenti dell'Unità Dublin, nell'ottica di offrire una prospettiva sul grado di effettività della protezione concessa ai cittadini afgani.

Parole chiave: Afghanistan, richiedenti asilo, protezione sussidiaria, visti umanitari, corridoi umanitari.

Abstract

The situation in Afghanistan after the Taliban have returned to power is extremely critical, carrying thousands of people to the border. EU member states are required to act in response to the humanitarian crisis, as the emergency evacuation carried out in August cannot be the only initiative being undertaken by governments. The article will analyze the legal instruments used to authorize entries of Afghan nationals into Europe and Italy, focusing especially on potentialities and critical issues related to humanitarian visas and humanitarian admission programs, within the current framework of migration

* Salomé Archain è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli studi di Firenze. Email: salome.archain@unifi.it

** Olga Cardini è dottoranda presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli studi di di Firenze. Email: olga.cardini@unifi.it

policies at the national and supranational level. The study will then focus on a different aspect, also influenced by state discretion: the evaluation of asylum applications submitted by Afghan migrants in recent years in Europe. The authors will highlight the main reasons for diversity among Member States, mainly when assessing the level of indiscriminate violence in the country for the recognition of subsidiary protection, and they will examine the case law on the extension of national courts' review procedures in cases of appeal against transfers decided by the Dublin Unit, to offer a perspective on the degree of effectiveness of protection granted to Afghan nationals across Europe.

Keywords: Afghanistan, asylum seekers, subsidiary protection, humanitarian visas, humanitarian corridors

Introduzione

A partire dal 2016, attraverso il “documento operativo” definito *Joint Way Forward on migration issues*¹, l'Afghanistan – al pari di molti altri Stati terzi – è stato considerato un paese sicuro al fine del rimpatrio dei suoi cittadini irregolarmente residenti nel territorio dell'Unione europea.

Al dibattito sulla natura giuridica di tale documento², sostanzialmente “non vincolante” in base al diritto internazionale, si sono affiancate le preoccupazioni in merito alla effettiva sicurezza di tali rimpatri in un paese che, da oltre cinquanta anni, ha spinto alla fuga milioni di cittadini.

Seppure, infatti, il rimpatrio dei migranti in condizione di irregolarità debba sempre essere eseguito nel rispetto delle norme internazionali in materia di diritti umani³, la valutazione dei requisiti per il riconoscimento di una forma di

¹ Il *Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU*, reperibile al seguente [link](#); è scaduto ad ottobre 2020 ed è stato rinnovato col nome di “*Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU*” il 26 aprile 2021.

² Per un approfondimento sull'informalità degli accordi stipulati nell'ambito delle politiche di riammissione dell'Unione europea, si rinvia da ultimo a Casolari (2018); Cassarino (2020).

³ Come ribadito anche nell'introduzione della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, in merito al Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, COM/2015/0453 final, che richiama in particolare il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, della Convenzione dell'ONU relativa allo status di rifugiati del 1951 e del suo Protocollo del 1967,

protezione internazionale e il rispetto del principio di *non refoulement* è rimessa ai singoli Stati membri. Inoltre, gli Stati sono i principali responsabili dell'esecuzione materiale dell'allontanamento, nel caso dei rimpatri forzati, o dell'attuazione dei programmi di "reintegrazione post-rientro", nel caso dei rimpatri volontari.

A causa dell'ampia discrezionalità degli Stati membri e della scarsità di vincoli normativi che limitino questa tendenza, tuttavia, sembra che le scelte dei governi siano fortemente segnate da un indirizzo ormai consolidato: le politiche condivise sono volte principalmente alla prevenzione dell'immigrazione irregolare, con strumenti sempre più discussi da un punto di vista di tutela dei diritti umani poiché, di fatto, impediscono l'arrivo in Europa di chi vorrebbe richiedere asilo.

È nel solco di tale discrezionalità statale che le richieste di asilo presentate in Europa da parte di cittadine e cittadini afghani hanno avuto, negli anni, esiti particolarmente differenziati a seconda dello Stato membro competente all'esame della domanda. In particolare, gli Stati membri sembrano aver valutato in maniera significativamente diversa il livello di violenza indiscriminata nel paese e quindi il rispettivo grado di rilevanza degli elementi individuali al fine del riconoscimento della protezione sussidiaria ex art. 15 lett. c) della Direttiva Qualifiche, dando origine a uno scenario multiforme nella valutazione delle domande di asilo presentate dai migranti afghani negli ultimi anni.

Nella presente trattazione, a fianco della ricostruzione degli eventi che hanno portato alla parziale evacuazione umanitaria dello scorso agosto, verranno pertanto sottolineate alcune delle principali problematiche connesse alle differenti decisioni dei governi a livello nazionale nei confronti dei cittadini afghani, alternando l'organizzazione di voli umanitari per alcuni, a contemporanee chiusure e respingimenti ai confini terrestri per molti altri.

Se, infatti, alla richiesta dell'8 luglio 2021 del governo afghano ai Paesi europei di sospendere per tre mesi i rimpatri a causa della situazione instabile nel Paese, i ministri dell'Interno di sei paesi europei, Austria, Belgio, Danimarca,

nonché del principio di non respingimento quale stabilito dalla normativa dell'UE.

Germania, Grecia e Paesi Bassi, hanno inizialmente reagito scrivendo una lettera alla Commissione Europea, il 5 agosto, nella quale sostenevano l'importanza di continuare a rimpatriare “chi non ha reali esigenze di protezione”⁴; successivamente, la situazione nel paese è diventata talmente insostenibile da indurre i singoli Stati, non solo alla sospensione dei rimpatri, ma anche ad attivarsi per favorire l'evacuazione da Kabul.

1. Il visto umanitario e i programmi di *private sponsorship*

Dall'inizio della “crisi afghana” la comunità internazionale ha portato fuori dallo Stato 124.334 persone, tramite un ponte aereo, composto da 387 aerei militari statunitensi e 391 organizzati da altri Paesi, tra cui l'Italia.⁵

L'evacuazione da Kabul dei cittadini afghani che collaboravano con le autorità italiane è uno dei casi “spot” in cui l'Italia ha utilizzato lo strumento dei visti umanitari (solitamente rilasciati solo nell'ambito di programmi statali *ad hoc*, come i corridoi umanitari) e le modalità con cui l'operazione si è svolta hanno portato nuovamente alla ribalta le questioni che gravitano attorno all'utilizzo di tale strumento. Nello specifico, poiché i 4.890 cittadini afghani⁶ evacuati ad agosto sono entrati in Italia con questo tipo di visto, ci si è chiesti se anche coloro che non sono riusciti a rientrare nell'operazione Aquila Omnia abbiano la possibilità di richiedere il visto umanitario e ci si è nuovamente interrogati sull'opportunità di istituire corridoi umanitari dall'Afghanistan e con quali caratteristiche. Per provare a dare una risposta a queste domande è necessario, innanzitutto, inquadrare l'istituto del visto umanitario e le problematiche ad esso connesse.

Il rilascio del visto avviene in applicazione dell'art. 25 comma 1, lett. a) del “Codice visti” (Reg. CE 810/2009), secondo cui uno Stato membro può

⁴ ANSA, *6 Paesi a Ue, continuare rimpatri migranti verso l'Afghanistan*, 10 agosto 2021, Ansa.it. Il testo integrale della lettera del 5 agosto 2021 è reperibile al seguente [link](#).

⁵ Vedi la dichiarazione del capo di Stato maggiore dell'esercito statunitense Mark Milley del 1° settembre 2021, reperibile al seguente [link](#).

⁶ Il nostro Paese ha tratto in salvo dall'Afghanistan 5.011 persone, di cui 4.890 cittadini afghani. Tra di loro, c'erano 1.301 donne e 1.453 bambini. I dati ufficiali sono reperibili sulla pagina relativa all'operazione Aquila Omnia sul [sito web](#) del Ministero della Difesa.

eccezionalmente rilasciare un visto di ingresso ad un cittadino di un Paese terzo se lo ritiene necessario per motivi umanitari, di interesse nazionale o derivanti da obblighi internazionali. Tale visto, detto “di validità territoriale limitata” (VTL), consente la circolazione solo sul territorio dello Stato membro che lo ha rilasciato ed è valido novanta giorni.

La disciplina dei visti umanitari non chiarisce però la portata degli obblighi a carico degli Stati in sede di rilascio di un visto di questo tipo⁷ e al tempo stesso la normativa UE non prevede un sistema attraverso cui chi ha bisogno di protezione internazionale possa raggiungere il territorio dell’Unione in modo legale al fine di presentare la relativa domanda. La somma di questi due fattori ha portato così al fondamentale quesito relativo all’eventuale sussistenza di un obbligo positivo in capo agli Stati membri di rilasciare un visto VTL in presenza di fondati motivi umanitari. Come è noto, sia la CGUE che la Corte EDU quando sono state interpellate in materia, rispettivamente con i casi *X e X c. Belgio* nel 2017⁸ e *M.N. c. Belgio* del 2020⁹, hanno escluso l’interpretazione secondo cui gli Stati sarebbero obbligati - in presenza di un rischio per la vita e la sicurezza del richiedente - a concedere tale visto in virtù degli obblighi di rispetto dei diritti fondamentali cui gli Stati membri sono vincolati secondo l’ordinamento internazionale ed europeo.

Le vicende (analoghe) portate all’attenzione dei Giudici riguardavano una famiglia di cittadini siriani che si è rivolta all’ambasciata belga in Libano per richiedere un visto per motivi umanitari ex art. 25(1)(a) del Codice visti al fine di raggiungere il Belgio in modo legale e sicuro e lì domandare asilo. Al riguardo, la Corte di Lussemburgo ha affermato che una domanda di visto umanitario presentata con l’intenzione di richiedere asilo una volta raggiunto il territorio

⁷ Da una parte, infatti, la norma prevede che il visto a validità territoriale limitata deve essere rilasciato (*shall be issued*) al ricorrere dei motivi in questione. Dall’altra, si precisa che il rilascio del visto deve avvenire solo eccezionalmente quando lo Stato ritenga necessario derogare alle condizioni di ingresso normalmente richieste per i cittadini di Stati terzi dal Codice frontiere Schengen. Per un approfondimento vedi: Iben Jensen (2014).

⁸ CGUE, Grande Sezione, 7 marzo 2017, [causa C-638/16](#) PPU, *X e X c. Belgio*. Per un’analisi approfondita della sentenza si rimanda a: Cellamare (2017); Del Guercio (2017); Favilli (2017); Gatta (2017); Brouwer (2017).

⁹ Corte EDU, Grande Camera, 5 maggio 2020, [ric. n. 3599/18](#), *M.N. e a. c. Belgio*. Per un’analisi approfondita della sentenza si rimanda a: Danisi (2020); Riccardi (2020); Pasquero, Micheletti, Riffaldi (2020); Gammeltoft-Hansen, Feith Tan (2020).

dello Stato membro non rileva per il diritto dell'Unione poiché, non prefigurandosi come un soggiorno di breve durata, non rientra nella disciplina del Codice visti ma si configura come una questione di diritto nazionale. Successivamente, la Corte di Strasburgo ha escluso che presentare una richiesta di visto umanitario presso la rappresentanza diplomatica dello Stato membro in un Paese terzo possa comportare un'applicazione "extraterritoriale" della Convenzione e far quindi sorgere una responsabilità in capo allo Stato per la possibile violazione dell'art. 3 della CEDU, relativamente al principio di *non refoulement*.

Parallelamente alle menzionate vicende giurisprudenziali, il Parlamento europeo ha cercato, nel corso degli anni, di promuovere l'introduzione di specifiche norme comuni volte a regolare il rilascio di visti umanitari, così da colmare le esistenti lacune a livello di diritto dell'Unione. L'ultimo tentativo risale al dicembre 2018, quando il Parlamento ha emanato una risoluzione chiedendo alla Commissione europea di presentare una proposta di Regolamento¹⁰ con l'obiettivo di definire disposizioni sulle procedure e sulle condizioni alle quali uno Stato membro può rilasciare il visto umanitario europeo alle persone che necessitano di protezione internazionale, al fine di consentire loro di entrare nel territorio dello Stato membro che lo ha rilasciato e di presentare una domanda di asilo. Tuttavia, la Commissione non ha avanzato alcuna proposta legislativa entro il termine prefissato del 31 marzo 2019 e ha motivato la sua inerzia sulla base dell'insostenibilità politica della misura¹¹. Anche nella nuova raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE del settembre 2020 si ribadisce che è lasciata agli Stati la possibilità di istituire o potenziare forme di percorsi legali per l'ammissione umanitaria¹².

¹⁰ [Risoluzione del Parlamento europeo](#) dell'11 dicembre 2018 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari (2018/2271(INL)).

¹¹ [European Commission follow up](#) to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas, 1° aprile 2019. La Commissione, infatti, ha sostenuto che "it is politically not feasible to create a subjective right to request admission and to be admitted or an obligation on the Member States to admit a person in need of international protection".

¹² [Raccomandazione \(UE\) 2020/1364](#) della Commissione del 23 settembre 2020 relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari.

In sostanza, quindi, il rilascio di visti umanitari rimane allo stato attuale una prerogativa di competenza esclusiva degli Stati, i quali mantengono ampia discrezionalità. Ad esempio, l'Italia, come precedentemente accennato, utilizza lo strumento del visto umanitario quasi esclusivamente per permettere l'ingresso nel suo territorio ai beneficiari delle evacuazioni umanitarie¹³ e soprattutto dei corridoi umanitari.

I corridoi umanitari sono stati avviati in Italia nel 2015, grazie alla conclusione di appositi protocolli tra il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero dell'Interno e alcuni enti religiosi che agiscono come sponsor, sostenendo gli oneri finanziari del viaggio e della successiva accoglienza¹⁴. Si tratta di un'esperienza che rientra tra i programmi di sponsorizzazione privata per l'ammissione umanitaria¹⁵ e in quanto tale si configura come un canale complementare di accesso legale al territorio degli Stati membri dell'Unione Europea¹⁶. I beneficiari sono persone riconosciute come rifugiati *prima facie* da parte dell'UNHCR, oppure persone che presentano una particolare condizione di vulnerabilità a causa della situazione personale, dell'età e delle condizioni di salute¹⁷.

Poiché i modelli di sponsorizzazione comunitaria variano molto da un Paese all'altro per le loro caratteristiche e modalità di attuazione e si distinguono a

¹³ Come ricordato anche dal protocollo d'intesa sui corridoi umanitari in Afghanistan (vedi nota 38), a partire dal dicembre 2017 l'UNHCR, il Ministero dell'Interno ed il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale hanno messo in atto otto evacuazioni d'emergenza (sei dalla Libia e due dal Niger) che hanno consentito di far giungere in Italia in maniera rapida, legale e sicura 913 persone (p. 4).

¹⁴ Sull'esperienza italiana dei corridoi umanitari vedi: Morozzo della Rocca (2017); Sossai, (2017); Gatta (2018); Ricci (2020); Ricci (2017); Colmayer, Signorini (2017).

¹⁵ L'espressione "ammissione umanitaria" comprende diverse modalità di accesso per ragioni umanitarie, regolate dalla legislazione dei singoli Stati membri. Per una disamina in materia vedi: Foblets, Leboeuf (2020).

¹⁶ Il principale modello di riferimento per gli schemi di private sponsorship è rappresentato dal Programma avviato in Canada negli '70, che prevede la possibilità per comunità, organizzazioni o piccoli gruppi di cittadini di supportare l'accoglienza e l'integrazione di rifugiati o altre persone bisognose di protezione internazionale per almeno un anno dal loro ingresso sul territorio. Per un approfondimento vedi: Treviranus, Casasola (2003); Yahyaoui Krivenko (2012).

¹⁷ Nella scelta delle persone beneficiarie si tiene conto anche della disponibilità di reti familiari o sociali stabili in Italia che possano favorire il processo di integrazione. Successivamente, il Ministero dell'Interno si occupa dello svolgimento dei necessari controlli di sicurezza e il Ministero degli Affari Esteri provvede al rilascio del visto per motivi umanitari, così come previsto dall'art. 25 del Codice visti. Per un'analisi più approfondita sul funzionamento dei corridoi umanitari si rimanda a: Caritas italiana, [*Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*](#), 2019, p. 47 e ss.

seconda del maggiore o minore coinvolgimento dello sponsor nelle varie fasi (identificazione dei beneficiari nel Paese terzo, organizzazione del viaggio, accoglienza e integrazione nel Paese ospitante)¹⁸, si è posta la necessità per le istituzioni UE di definire chiaramente ruoli e responsabilità dello Stato e degli enti sponsor, al fine di capire se uniformare le numerose esperienze implementate nei vari Paesi e incrementarne il numero.

In generale, la Commissione UE ha mostrato negli anni un atteggiamento favorevole nei confronti dei programmi di *private sponsorship*. Nel settembre 2017 ha raccomandato agli Stati membri dell'UE “di esplorare modalità per istituire programmi di sponsorizzazione privata”¹⁹, conferendo mandato a EASO per lanciare un progetto pilota in collaborazione con gli Stati membri interessati. Inoltre, con una comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio del settembre 2018 ha indicato i percorsi sicuri e legali di accesso alla protezione come strumento indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale²⁰. Infine, anche il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo affronta nuovamente il tema: la principale novità del Patto è il tentativo di applicare un approccio comune aldilà del reinsediamento, includendo i percorsi legali di protezione intesi in maniera più ampia, con l'obiettivo, in particolare, di stabilire un "modello europeo di sponsorizzazione comunitaria"²¹. Tuttavia, il framework istituzionale e giuridico desumibile dal Patto rivela un coinvolgimento dell'UE in questo ambito che può qualificarsi come “armonizzazione di grado moderato”, in quanto si basa su disposizioni di *soft law*²². Tale fattore, unito al collegamento diretto che il Nuovo Patto stabilisce tra i percorsi legali di ingresso e l'implementazione della cooperazione internazionale con i paesi terzi per

¹⁸ European Commission, Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement, 2018.

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull'attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione, COM (2017) 558 final, 27 settembre 2017, pp. 20-21.

²⁰ European Communication (2018), [Communication](#) from the Commission to the EP and the Council “Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy”.

²¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su un nuovo patto su migrazione e asilo, COM/2020/609 finale, 23 settembre 2020, p. 23.

²² Si basa cioè su raccomandazioni della Commissione, accompagnate da strumenti a sostegno della loro attuazione, come finanziamenti, supporto operativo, e un forum che promuove il dialogo orizzontale (Leboeuf, 2020).

migliorare la gestione dei movimenti migratori verso l'Europa²³, solleva più di un dubbio. Infatti, la mancanza di un'armonizzazione più incisiva può comportare disomogeneità nella normativa e nelle prassi delle autorità responsabili dei vari Stati membri, soprattutto a causa delle nozioni piuttosto vaghe presenti nel Patto.

Le criticità al riguardo sono potenzialmente due: il rischio di incorrere nei meccanismi propri dell'esternalizzazione della procedura di determinazione dello status di rifugiato²⁴ e il rischio che le differenti prassi tra Stati membri influenzino aspetti giuridicamente molto delicati, come quello della "vulnerabilità" dei beneficiari nella fase di selezione²⁵.

2. L'evacuazione da Kabul e le prospettive di azione del Governo italiano

Criticità connesse all'aspetto della selezione dei beneficiari sono emerse anche nel contesto dell'evacuazione umanitaria dall'Afghanistan.

I cittadini afghani evacuati erano infatti persone selezionate presenti nelle liste del ministero della Difesa e degli Esteri: le liste comprendevano coloro che hanno collaborato a vario titolo con le autorità italiane e i loro nuclei familiari, studenti già iscritti alle università italiane²⁶, oltre a persone che, come ha reso pubblico ASGI nella lettera inviata al Ministero degli Esteri il 25 agosto, sono state sponsorizzate da cittadini italiani²⁷. Quindi, un numero circoscritto di

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su un nuovo patto su migrazione e asilo, COM/2020/609 finale, 23 settembre 2020, p. 17.

²⁴ È stato più volte osservato come i programmi di ammissione umanitaria, primo tra tutti il reinsediamento, siano stati utilizzati dagli Stati anche come strumento di controllo dei flussi migratori, con il proposito di escludere la propria responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo e di esternalizzare la protezione dei rifugiati. Vedi *ex multis*: Nakueira (2020, 242), Bamberg (2018), Lebouef (2021). Tuttavia, secondo Marinai (2020, 76) i rischi in questione sono evitabili rispetto ai programmi di private sponsorship visto che la procedura di determinazione dello status di rifugiato "sarebbe comunque condotta sul territorio dell'Unione, con tutte le necessarie garanzie sostanziali e procedurali predisposte dall'esistente quadro giuridico dell'Unione europea".

²⁵ Cfr. UNHCR-IDC, [Vulnerability Screening Tool - Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems](#), 2016

²⁶ È noto il caso delle [studentesse della Sapienza](#) che non riuscirono a raggiungere l'aeroporto in seguito all'attentato rivendicato da Isis-K. Vedi.

²⁷ Tale procedura consisterebbe nell'invio di segnalazioni con indicazione della storia personale, foto del passaporto e numero di telefono, da farsi da parte di un cittadino italiano che agirebbe in qualità di sponsor. La lettera è reperibile al [link](#).

afghani che hanno potuto beneficiare di questa modalità di trasferimento entro il 31 agosto, data limite per portare a termine le operazioni di evacuazione. Le persone presenti in queste liste hanno avuto poi la possibilità di ricevere un visto rilasciato dagli uffici dell'ambasciata italiana di Kabul, temporaneamente trasferiti all'aeroporto di Fiumicino. Tuttavia, molti di coloro che erano nelle liste o i loro familiari non sono riusciti ad arrivare all'aeroporto di Kabul a causa delle pessime condizioni di sicurezza, tra queste anche persone che erano già in possesso di un permesso di soggiorno italiano o che erano già state autorizzate al ricongiungimento familiare. Inoltre, chi avrebbe i requisiti per ottenere un visto dall'Italia (soprattutto familiari che hanno i requisiti per chiedere il ricongiungimento) è assolutamente impossibilitato a richiederlo finché permane in territorio afghano a causa dell'assenza in Afghanistan della Rappresentanza diplomatica e consolare italiana; perciò, in molti tentano di raggiungere i Paesi confinanti, spesso affidandosi a un *passeur*, nonostante le condizioni di scarsa sicurezza²⁸.

In questa situazione, caratterizzata dall'incertezza e dalla mancanza di procedure ufficiali, si è creato di fatto un doppio binario nell'accesso alle possibilità di trasferimento verso l'Europa. Ad esempio, il Pakistan, dopo aver chiuso le frontiere ad agosto, consentiva in deroga alla legge di passare la frontiera senza passaporto e di ottenere un visto d'ingresso valido trenta giorni alle persone che venivano segnalate con una nota verbale dalle ambasciate dei Paesi UE, che successivamente organizzavano i viaggi per l'espatrio. Dalla fine del ponte aereo di Kabul, circa un centinaio di persone sono arrivate così in Italia.²⁹ Adesso però anche questo tipo di canale "preferenziale" rischia di interrompersi, in quanto le autorità pakistane hanno deciso di non collaborare ulteriormente a causa della volontà dell'Unione europea di rivedere il sistema di

²⁸ A questo proposito, il Ministero degli Affari esteri ha fornito l'indicazione per le persone che vogliono richiedere il nulla osta per ricongiungimento familiare di rivolgersi a qualsiasi rappresentanza diplomatica italiana, potendo dimostrare il legame di parentela con autocertificazione sottoscritta dal familiare in Italia. Tuttavia, le ambasciate italiane in Pakistan e in Iran risultano inaccessibili alla maggioranza delle persone e il Ministero non ha chiarito se questa possibilità è valida anche per le persone che potrebbero richiedere un altro tipo di visto. Vedi le lettere di ASGI al MAECI del [14 settembre 2021](#) e del [28 settembre 2021](#).

²⁹ Tra queste anche Safiya, la pallavolista riuscita a scappare dopo aver contattato l'ex ct dell'Italvolley Mauro Berruto. Sul caso si veda questo articolo su [la Repubblica](#).

preferenze generalizzato con cui venivano assorbite le importazioni pakistane in assenza di dazi doganali³⁰.

Alla luce di quanto finora detto e tenuto conto della linea di azione del Governo³¹, si può affermare che i canali d'ingresso legali e protetti se intesi solo come corridoi o evacuazioni umanitarie non possono esaurire le necessità di protezione dei cittadini afgani, considerato il numero circoscritto di beneficiari a cui si rivolgono, ma si configurano piuttosto come canali di ingresso complementari nell'ambito delle procedure di ammissione umanitaria³².

Diversamente, la strada maestra potrebbe essere quella di concentrarsi sulla messa a punto di procedure certe e univoche per la richiesta di visti umanitari, cominciando a utilizzare questo strumento al di fuori del perimetro "protetto" del corridoio umanitario. Tuttavia, il Ministero ha negato la possibilità di rilascio di visti umanitari individuali, ai sensi dell'art. 25 del Codice visti europeo, ritenendo attivabili solo i corridoi umanitari, il reinsediamento e le "evacuazioni umanitarie gestite dal Ministero dell'Interno"³³. Infatti, è notizia recente l'attivazione di corridoi umanitari, che porteranno in Italia 1200 cittadini afgani in due anni, provenienti dai Paesi limitrofi (soprattutto Pakistan e Iran)³⁴.

³⁰ Vedi l'articolo [Pakistan must abide by HR regimes to qualify for GSP+ after '23: EU official](#), pubblicato su "Dawn" il 25 settembre 2021.

³¹ La Viceministra degli Esteri Marina Sereni ha spiegato quali saranno i livelli di azione del Governo nel medio-lungo periodo: a) Coordinamento con i paesi limitrofi tramite la formazione degli operatori e sostegno alle comunità ospitanti; b) Protezione dei civili tramite Piani di intervento in loco per fornire cibo, medicinali, soluzioni abitative, in raccordo con le agenzie delle Nazioni Unite presenti sul territorio; c) Garantire il trasferimento in Italia a coloro che non sono rientrati nel ponte aereo ma che hanno un legame con il nostro Paese; d) Organizzare corridoi umanitari per persone vulnerabili in coordinamento con il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Interno e per studenti, con la collaborazione degli atenei italiani che già hanno dato disponibilità. Vedi il video della conferenza stampa a questo [link](#).

³² Infatti, per usare le parole di Salvatore Fachile: "Nel quadro di qualsiasi crisi, i corridoi umanitari non hanno mai preteso di rappresentare una soluzione ma neppure uno strumento di intervento che incida significativamente sulla dinamica complessiva. Rappresentano un mezzo umanitario teso a fornire un importante aiuto a una nicchia ristrettissima di persone, che ovviamente non possono vantare alcun diritto in questo senso ma vengono selezionati dagli organizzatori stessi". La citazione è tratta da un articolo pubblicato sul Manifesto il 28 agosto 2021, reperibile a questo [link](#). Vedi anche le dichiarazioni dell'ex Viceministra per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale Emanuela C. Del Re: "Ovviamente devo affermare che i Corridoi umanitari europei sono addizionali e complementari ai programmi nazionali di ingresso e non intendono sostituirsi agli impegni assunti dagli Stati in materia di protezione internazionale" in [Corridoi umanitari, una pratica replicabile](#), atti della conferenza, luglio 2020, p. 18.

³³ Vedi [lettera di risposta ad ASGI](#) del 29 settembre 2021.

³⁴ La Comunità di Sant'Egidio ha firmato il 4 novembre al Viminale insieme a CEI, FCEI, Tavola Valdese, OIM, INMP, ARCI e UNHCR il relativo protocollo, reperibile al seguente [link](#).

Oltre a questo, altre sono le strade percorribili per affrontare la situazione, come ben specificato nelle proposte del Tavolo asilo e immigrazione, presentate nell'ambito del tavolo di coordinamento unitario sull'Afghanistan³⁵. Tuttavia, fatta eccezione per la possibilità di ingresso in Europa in esenzione di specifico visto per alcune categorie di cittadini afghani, la maggior parte di esse³⁶ prevedrebbe un coordinamento a livello di Unione Europea, che attualmente è difficile ipotizzare. Si consideri a questo proposito l'esito del Consiglio Giustizia e Affari Interni del 31 agosto³⁷, criticato aspramente dalla risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2021³⁸, poiché mancava di qualsiasi impegno a favore di percorsi sicuri e regolari di ingresso nell'UE per i cittadini afghani bisognosi di protezione, ma ribadiva semplicemente l'obiettivo prioritario della protezione dei confini esterni dagli ingressi non autorizzati.

Pertanto, tra le misure necessarie che lo Stato italiano può porre in essere per garantire l'accesso al suo territorio in sicurezza ai cittadini afghani bisognosi di protezione, si ritiene utile non solo l'evacuazione delle persone per cui era già stato accertato il diritto a ricevere un visto per l'Italia a prescindere dalla formalizzazione della pratica (familiari ricongiungibili col nulla osta scaduto, studenti che avevano superato il test d'ingresso alle università italiane, ecc.), ma anche e soprattutto che venga ufficializzata la procedura con cui richiedere un visto umanitario autonomamente. Infatti, approfittando della discrezionalità lasciata agli Stati membri in materia, sarebbe auspicabile abbandonare la logica del visto umanitario come strumento utilizzabile solo all'interno di *programmi ad hoc*, permettendo di richiederlo a coloro che vorrebbero presentare domanda di asilo.

³⁵ [Intervenire con urgenza per garantire diritto d'asilo alle persone in fuga dall'Afghanistan](#). Le proposte del Tavolo Asilo e Immigrazione. Il tavolo di coordinamento unitario sull'Afghanistan ha coinvolto i Ministeri competenti, le rappresentanze delle ONG e di altri enti afferenti al Tavolo Asilo e Immigrazione, nonché i rappresentanti degli Enti Locali e delle Regioni. Le riunioni si sono svolte il 9 e il 30 settembre 2021, con l'obiettivo di mettere a fuoco un quadro di politiche coerenti per avviare interventi di aiuto umanitario e programmi di ingresso protetto e di accoglienza.

³⁶ Realizzazione di un ampio programma di trasferimenti/ricollocamenti dei cittadini afgani anche dai Paesi limitrofi, impegno degli Stati Membri a partecipare al meccanismo di *resettlement*, attuazione in via complementare della Direttiva sulla protezione temporanea.

³⁷ Vedi *Dichiarazione sulla situazione in Afghanistan* a questo [link](#).

³⁸ [Risoluzione](#) del Parlamento europeo sulla situazione in Afghanistan (2021/2877(RSP)), par. 20.

In questo senso, uno spunto interessante è offerto dall'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019³⁹ che obbliga il Ministero degli Affari esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari nei confronti di un minore non accompagnato bloccato in Libia e contribuisce così alla qualificazione del visto umanitario come strumento di protezione individuale. Si noti che la scelta non era scontata: il 28 novembre successivo, sempre il Tribunale di Roma, accertando con sentenza il diritto di alcuni cittadini eritrei di accedere al territorio italiano per presentare domanda di protezione internazionale sulla base dell'art. 10 comma 3, Cost., ha però ritenuto di non poter condannare l'amministrazione ad un *facere*, quale quello consistente nel rilascio di un visto per motivi umanitari e ha utilizzato la formula: "con le forme che saranno ritenute più idonee"⁴⁰.

Sulla scia di queste decisioni, il 21 dicembre 2021 il Tribunale di Roma ha accolto il ricorso presentato da due cittadini afghani accertando la loro concreta esposizione a un rischio per la loro vita in caso di permanenza in Afghanistan e ha ordinato al Governo di rilasciare dei visti umanitari ex art. 25 lett. a) del Codice visti⁴¹. La pronuncia è importante perché afferma che il visto umanitario per come configurato dalla normativa europea non è necessariamente strumentale al diritto di richiedere asilo, ma ha lo scopo di sottrarre il richiedente a un rischio imminente per i propri diritti fondamentali, quando ricorrono le condizioni previste dal Codice visti. Il Tribunale di Roma, quindi, prescinde dalla valutazione sulla durata e sullo scopo del soggiorno di coloro che richiedono il visto umanitario, prendendo così le distanze dalla già citata giurisprudenza sovranazionale in materia.

In assenza di una normativa relativa alla concessione dei visti umanitari ai richiedenti asilo, queste decisioni rappresentano un tentativo rilevante di

³⁹ Tribunale di Roma, [ordinanza del 21 febbraio 2019](#), X c. Ministro degli Affari Esteri e a. Vedi: Frasca (2019); Gatta (2019).

⁴⁰ Tribunale di Roma, 28 novembre 2019, [sentenza n. 22917/2019](#), P.I.T.O. e a. c. Ministro dell'Interno e a.

⁴¹ Tribunale di Roma, [n.r.g. 62652/2021](#), 21 dicembre 2021. A causa dell'iniziale inerzia del Ministero, i ricorrenti si sono rivolti nuovamente allo stesso Tribunale chiedendo di indicare le modalità di esecuzione dell'ordinanza. Il 14 gennaio 2022 il Tribunale di Roma ha ritenuto il comportamento del Ministero elusivo dell'ordine giudiziale, che è già preciso e incondizionato, ordinando il rilascio dei visti umanitari entro dieci giorni. Vedi: Tribunale di Roma, [n.r.g. 76126/2021](#), 14 gennaio 2022.

indicare la strada più favorevole alla tutela dei diritti delle persone bisognose di protezione.

In conclusione, anche se la riaffermazione del regime talebano in Afghanistan ha provocato una crisi umanitaria riconosciuta come tale da tutta la comunità internazionale, è evidente che la risposta fornita dagli Stati non è stata adeguata alle esigenze di protezione della popolazione in fuga. Infatti, le misure di sostegno messe in atto, quali l'organizzazione di ponti aerei e la parziale sospensione dei rimpatri, hanno avuto un impatto positivo limitato a una ristretta platea di persone.

La maggioranza dei cittadini afghani in fuga dal Paese non riesce invece ad accedere a nessun tipo di protezione, visto che - come si accennava nell'introduzione a questo lavoro - le scelte dei Governi sembrano ormai essere fortemente influenzate da anni di politiche migratorie finalizzate unicamente alla prevenzione dell'immigrazione irregolare. In sostanza, ancora una volta gli Stati evitano di fornire una risposta strutturale alle crisi umanitarie e impediscono di fatto l'arrivo in Europa di chi vorrebbe richiedere asilo.

3. La protezione dei richiedenti asilo afghani in Europa

Secondo i dati Eurostat, dal 2008 al 2020 in Europa sono state registrate 7.628.520 domande di asilo⁴². Fra queste, la cittadinanza afghana rappresenta il 9,8% del totale, attestandosi in maniera costante quale uno dei principali paesi di provenienza dei richiedenti asilo negli Stati membri dell'Unione europea in tutto il periodo di riferimento.

D'altronde, l'Afghanistan è stato caratterizzato da una situazione quasi continua di conflitto armato fin dal 1978 e, alla luce del rapido deterioramento delle condizioni di sicurezza nell'ultimo anno, lo scenario politico nel Paese potrebbe ancora essere descritto come un "conflitto asimmetrico" (Querton, 2021).

⁴² Tutti i grafici del presente paragrafo sono stati elaborati dall'autrice a partire dal "complete database: asylum" di Eurostat, aggiornato a novembre 2021. Con riferimento al tag GEO sono stati presi in considerazione, dal 2008 al 2019, i dati EU-28, mentre per il 2020, i dati EU-27. Con riferimento alle domande di asilo è stato considerato il dato complessivo "asylum applicant" che comprende sia il numero dei richiedenti alla prima domanda nei singoli Stati membri, "first-time applicant", sia il numero delle eventuali domande di asilo reiterate.

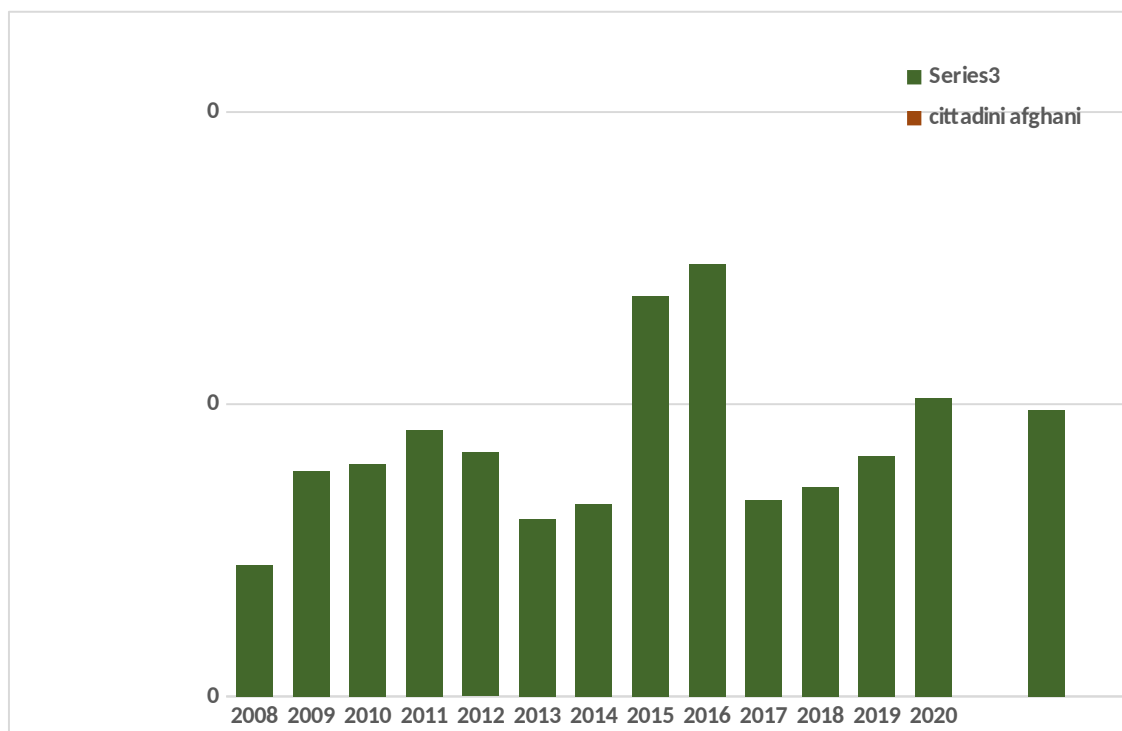


Tabella 1. Domande di asilo presentate da cittadini afghani sul totale delle domande registrate negli Stati UE dal 2008 al 2020

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

Si tratta di numeri rilevanti, con riferimento al dato europeo complessivo, ma al contempo contenuti se paragonati alle percentuali di cittadini afghani ospitati dai paesi confinanti con l'Afghanistan e al numero degli sfollati interni al paese.

Infatti, secondo le ultime stime dell'UNHCR⁴³, gli sfollati interni al paese sono circa 3,2 milioni, mentre dei 2,6 milioni di rifugiati afghani sotto mandato dell'agenzia delle Nazioni Unite, l'85% si trova in Pakistan e Iran.

Con riferimento agli esiti in prima istanza delle domande di asilo presentate da cittadini afghani in Europa nel periodo 2008-2020, i dinieghi negli anni hanno rappresentato in media il 49% del totale delle domande esaminate. Fra gli esiti positivi, lo status di rifugiato è stato riconosciuto in media al 18% dei richiedenti; la protezione sussidiaria al 21% e la protezione umanitaria al 12%.

⁴³ I dati così riportati sono stati consultati dal sito UNHCR, nella sezione "Refugee Data Finder", a novembre 2021.

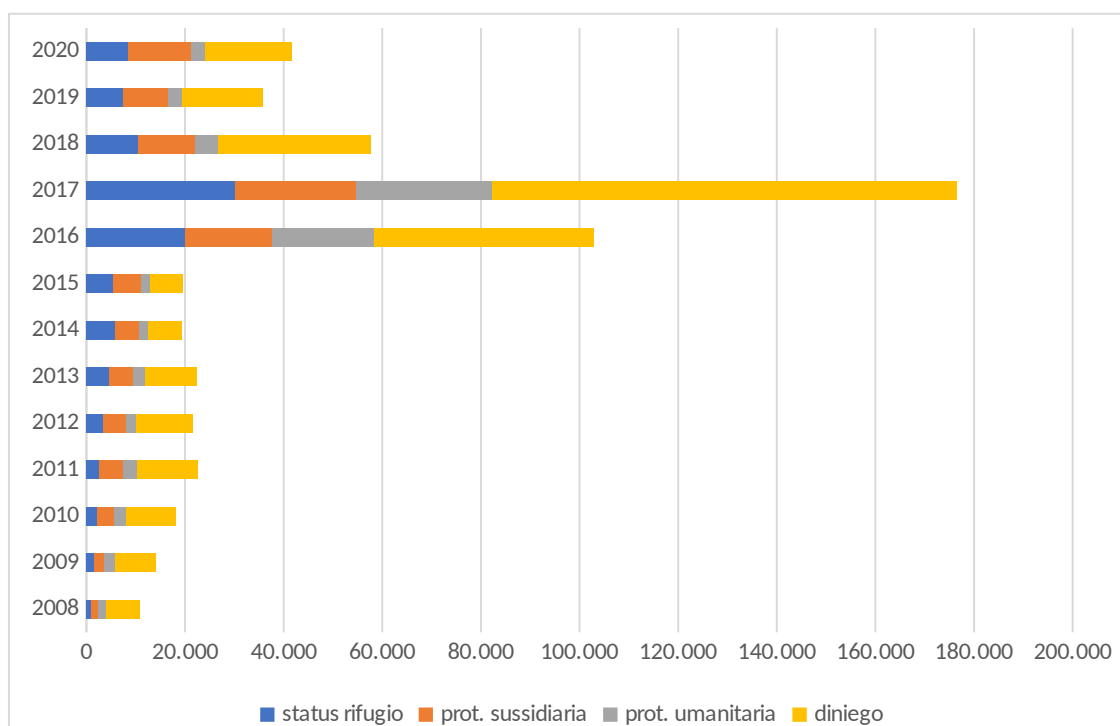


Tabella 2. Esito delle decisioni adottate in prima istanza in merito alle domande di asilo presentate in Europa da cittadini afghani, periodo 2008-2020

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati Eurostat (online data code: migr_asydcfst)

In particolare, con riferimento agli Stati membri dell'Unione europea, tra il 2008 e il 2020 sono state registrate circa 748.225 domande di asilo da parte di cittadini afghani e, nello stesso periodo, sono state valutate e decise in prima istanza 563.215 richieste. Fra queste, il 51% dei richiedenti, circa 286.740 persone, ha ottenuto un esito positivo e il riconoscimento del diritto al soggiorno nel territorio europeo.

In seconda istanza, grado di appello o riesame, i provvedimenti adottati fra il 2008 e il 2020 sono stati 218.190 e nel 52% dei casi i ricorrenti hanno ottenuto un ribaltamento della decisione di prima istanza ed è stata loro riconosciuta una forma di protezione internazionale. Inoltre, sul totale delle opposizioni decise, lo status di rifugiato è stato riconosciuto al 18% dei ricorrenti, la protezione sussidiaria al 10% e la protezione umanitaria al 24%.

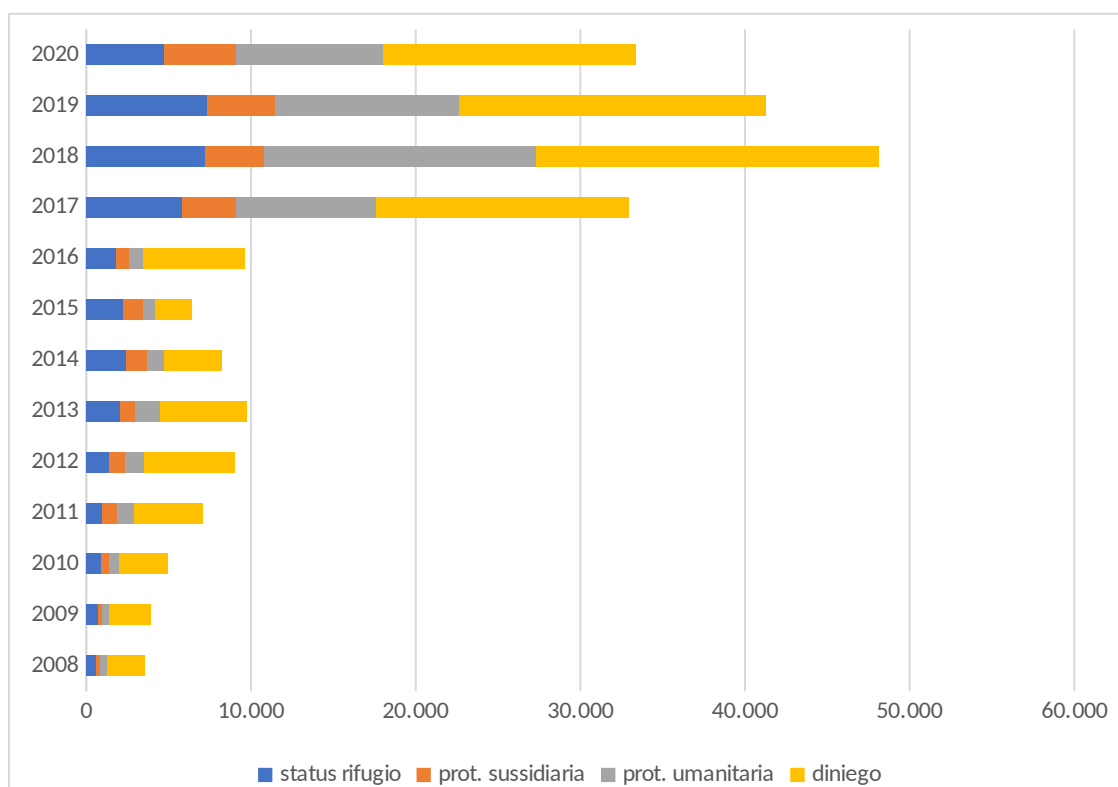


Tabella 3. *Esito delle decisioni adottate in secondo grado in merito ai ricorsi presentati in Europa da parte di richiedenti asilo afghani, periodo 2008-2020*

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati Eurostat (online data code: migr_asydcfina)

In base all'anno di valutazione delle domande, il cambiamento della situazione di sicurezza in Afghanistan può certamente aver influenzato – verso un esito favorevole o un diniego – gli esiti delle richieste di asilo esaminate, tuttavia il dato più interessante che emerge da questa analisi è il diverso orientamento degli Stati membri in merito alla valutazione delle domande negli stessi periodi di riferimento.

Il numero di richieste asilo presentate in Europa da cittadini afghani, infatti, è distribuito in maniera disomogenea fra i diversi Stati. Nel periodo 2008-2020, in Germania sono state registrate complessivamente 256.845 domande di protezione presentate da richiedenti asilo afghani; in Ungheria, Austria, Grecia e Svezia fra le 73.865 e le 68.715 domande; in Francia 54.140 domande; in Belgio e Regno Unito, rispettivamente 36.610 e 24.580 richieste di asilo; in

Bulgaria e Italia, rispettivamente 23.645 e 20.905; mentre in Olanda 17.315 domande.

In tutti gli altri Stati membri, nel periodo di riferimento, le richieste di asilo da parte di cittadini afghani sono state inferiori alle 10.000 domande.

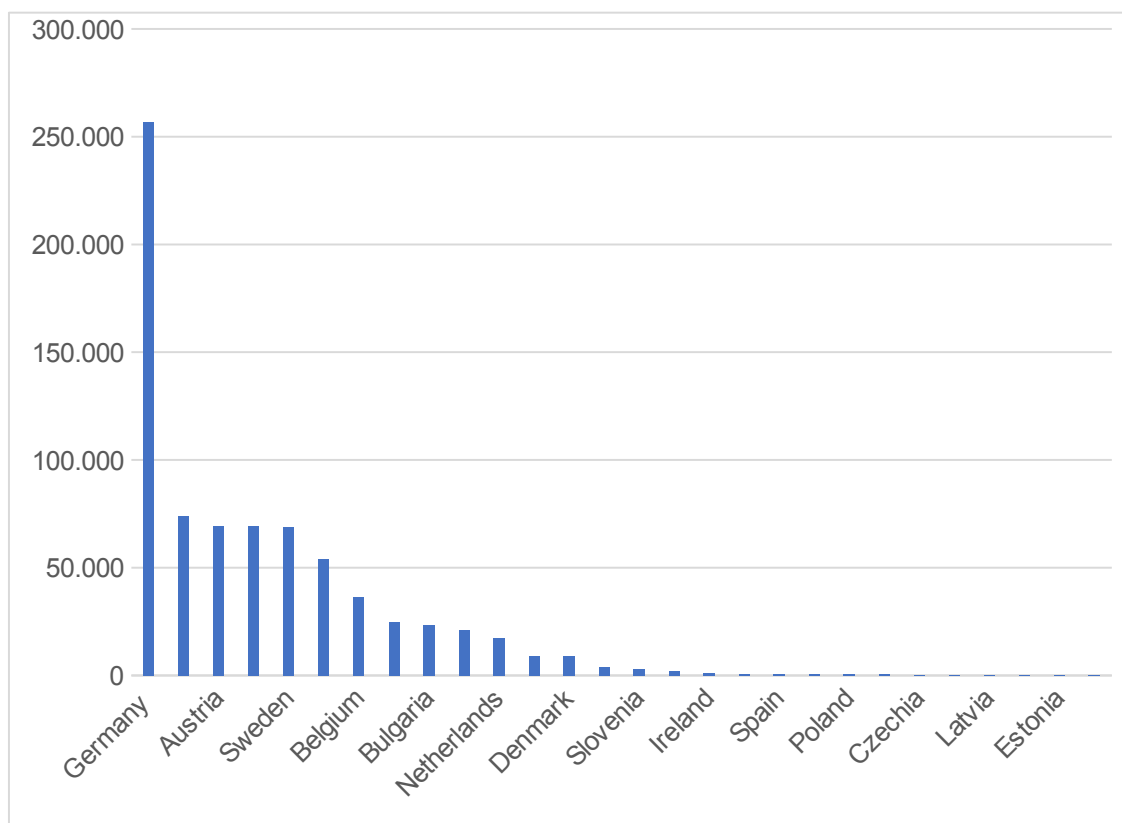


Tabella 4. Numero di richieste asilo da parte di cittadini afghani registrate nei singoli Stati membri, periodo 2008-2020

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

Inoltre, non solo l'entità delle richieste nei diversi Stati membri, ma anche gli esiti dei procedimenti appaiono molto differenziati. Ad esempio, in Germania la percentuale delle decisioni positive in prima istanza è stata, in media, il 50,6% del totale dei provvedimenti adottati fra il 2008 e il 2020.

Fra i primi dieci paesi per numero di domande di asilo di cittadini afghani, agli opposti si trovano la Bulgaria, dove i richiedenti asilo afghani hanno ottenuto un

esito positivo solo nel 22% dei casi e l'Italia, dove la media degli esiti positivi è stata dell'88,9%.

Negli altri paesi che hanno ricevuto il numero di domande di asilo più rilevanti, Austria (55,7%) e Francia (59,7%) hanno registrato i livelli più alti di accoglimenti dopo l'Italia; Belgio (48,2%) e Svezia (51,3%), invece, hanno avuto percentuali di decisioni positive simili alla Germania; Regno Unito (38,8%) e Grecia (35,1%) hanno registrato una media di accoglimenti inferiore al 40% delle decisioni complessive e l'Ungheria (29,4%) la percentuale di accoglimenti più bassa insieme alla Bulgaria.

Stati membri	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Austria	69	50	47	55	35	45	90	78	55	41	34	57	69
Belgium	23	23	47	54	59	56	63	67	60	59	51	32	33
Bulgaria	44	67	40	50	33	11	23	5	2	1	5	4	1
Croatia	0	0	0	0	0	0	0	0	43	6	8	0	0
Cyprus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	0	0	0
Czechia	0	100	100	100	67	100	33	20	80	0	0	0	0
Denmark	52	55	44	31	28	39	33	33	26	18	20	28	17
Estonia	0	0	50	0	0	0	0	0	100	0	0	0	0
Finland	64	34	42	46	71	67	76	68	39	42	63	33	45
France	30	38	34	38	45	66	83	83	82	84	67	63	64
Germany	48	60	44	35	40	49	66	73	60	47	43	44	49
Greece	1	1	7	11	7	11	28	55	47	76	75	73	65
Hungary	75	45	34	23	37	30	26	16	6	32	38	3	18
Ireland	6	12	7	14	11	18	83	80	47	100	94	93	100
Italy	64	90	91	70	94	91	95	96	97	92	88	94	94
Latvia	0	0	60	50	0	0	0	50	33	100	100	0	0
Lithuania	0	100	67	67	83	100	100	100	50	50	100	100	0
Luxembourg	50	0	0	0	50	50	0	0	67	97	94	79	29
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Netherlands	38	29	35	42	35	46	50	53	34	35	34	25	47
Poland	50	100	67	25	17	40	70	75	0	50	67	100	100
Portugal	0	0	0	0	0	100	0	0	100	100	0	100	0
Romania	0	60	50	50	38	15	20	14	23	46	27	41	5
Slovakia	67	90	67	89	47	38	83	0	100	100	100	80	80
Slovenia	0	100	0	0	20	25	0	0	38	17	50	100	50
Spain	40	18	44	57	88	83	67	91	89	83	86	76	73
Sweden	44	57	57	72	61	71	74	45	37	37	32	38	42
United Kingdom	42	41	34	28	33	37	38	36	35	36	43	63	n.d.

Tabella 5. Percentuale decisioni positive in prima istanza sul totale dei provvedimenti adottati nei singoli Stati membri in merito alle domande di asilo dei cittadini afghani, periodo 2008-2020

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati Eurostat (online data code: migr_asydcfsta)

Soltanto in sede di appello o riesame, le percentuali sembrano riallinearsi leggermente, con un aumento dei riconoscimenti dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria o umanitaria, in quegli stessi paesi dove il numero dei rigetti superava il 40-50% delle decisioni complessive.

Stati membri	Media 2008-2020
Austria	71,9
Belgium	3,6
Bulgaria	33,3
France	72,9
Germany	55,9
Greece	37,7

Hungary	23,4
Italy	66
Sweden	38,4
United Kingdom	52,9

Tabella 6. *Percentuale decisioni positive in appello sul totale dei provvedimenti adottati nei dieci Stati membri che hanno ricevuto i numeri più elevati di richieste asilo da parte di cittadini afghani, media del periodo 2008-2020*

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati Eurostat (online data code: migr_asydcfina)

Quali sono i motivi principali che hanno condotto negli anni a orientamenti così difformi nei diversi Stati dell'Unione europea? In che modo alcuni paesi, diversamente da altri, hanno considerato possibile un rimpatrio in sicurezza in Afghanistan fino all'estate di quest'anno?

4. Gli esiti delle domande dei richiedenti asilo afghani in Italia e i criteri interpretativi ed applicativi del concetto di 'danno grave'

Al fine di approfondire i motivi delle difformità fra gli Stati membri nella valutazione delle richieste asilo di cittadini afghani, può essere utile considerare il caso italiano e in particolare, le problematiche sottese al riconoscimento della protezione sussidiaria e al tema delle riprese in carico nei procedimenti Dublino.

Infatti, a seguito del recepimento delle direttive europee in materia di asilo e in particolare della Direttiva qualifiche 2004/83/CE recante *norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta* recepita con il d.lgs. n. 251/2007, ai richiedenti asilo afghani in Italia è stata riconosciuta in numero sempre maggiore la protezione sussidiaria, in assenza dei requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato.

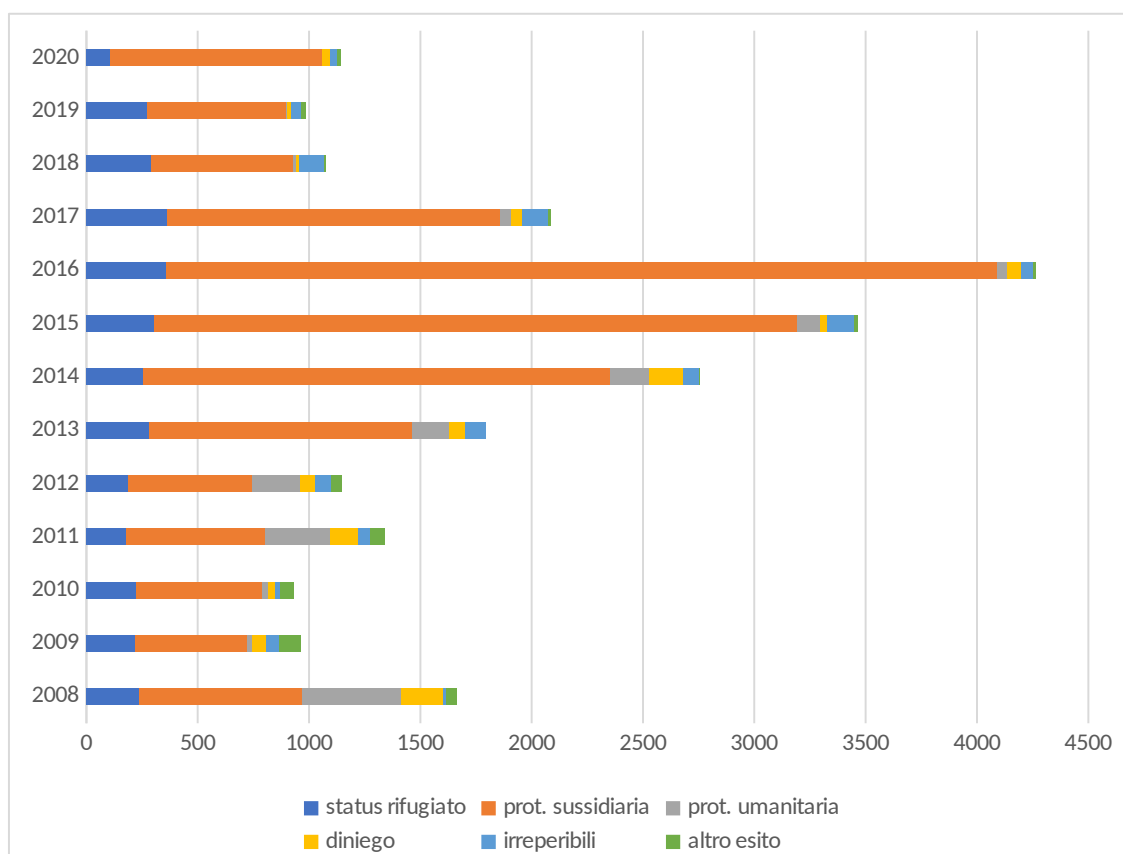


Tabella 7. Esito in prima istanza delle domande di asilo presentate in Italia da parte di cittadini afghani, periodo 2008-2020

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati del quaderno statistico per gli anni 1990-2020 della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Ciò significa che, nella maggior parte dei procedimenti, seppure non sia stata riconosciuta la presenza di un “timore fondato di persecuzione”, le dichiarazioni dei richiedenti asilo afghani hanno condotto all’accertamento di un rischio attuale di subire un “danno grave” in caso di rientro nel Paese di origine.

L’ultima formulazione dell’articolo 15 della Direttiva qualifiche, modificata con aggiornamenti dalla direttiva 2011/95/UE, prevede tre tipi di “danno grave” che possono determinare, per il richiedente asilo che li subisce o che rischia di subirli in caso di rimpatrio, la concessione della protezione sussidiaria.

Con riferimento ai motivi indicati alle lettere a) e b) della norma, ossia la pena di morte e il rischio di tortura o altra forma di trattamento inumano, il danno grave

riguarda situazioni nelle quali il richiedente asilo è esposto in modo specifico al rischio di un danno particolare⁴⁴.

Si tratta, pertanto, di una valutazione strettamente legata all'attendibilità del racconto del richiedente asilo, così come per lo status di rifugiato, difficilmente comparabile fra i diversi ordinamenti degli Stati dell'Unione, poiché connessi al contenuto - e allo svolgimento - del colloquio personale, alla credibilità del racconto e alle informazioni sul paese di origine (COI) utilizzate dagli organi giudicanti⁴⁵.

La protezione sussidiaria, tuttavia, può essere riconosciuta anche in un terzo caso, previsto dall'art. 15 lett. c) della Direttiva qualifiche, quando la minaccia è inerente ad una situazione generale di conflitto armato che determina una "violenza indiscriminata".

Si tratta di situazioni nelle quali il grado di violenza raggiunge un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile, in caso di rientro nel paese o nella regione in questione, correrebbe un rischio effettivo di subire un danno grave, per la sua sola presenza sul territorio. Negli anni, aree più o meno vaste dell'Afghanistan sono state certamente considerate in situazione di violenza indiscriminata. Tuttavia, non per questo le decisioni sulle domande di protezione hanno sempre avuto un esito positivo.

In questo senso, appaiono opportune alcune considerazioni in merito a due elementi che possono incidere sul riconoscimento della protezione sussidiaria ex art. 15 lett. c) della direttiva: a) la facoltà per gli Stati membri di adottare la clausola prevista dall'art. 8 della Direttiva qualifiche⁴⁶ che valorizza l'opportunità

⁴⁴ CGUE, sentenza *Elgafaji* del 17 febbraio 2009, C-465/07, par. 32.

⁴⁵ Sull'utilizzo delle COI da parte delle Commissioni italiane per il riconoscimento della protezione internazionale, si veda Busetto, Fiorini, Pieroni, Zarrella (2017). Sul tema della credibilità si rinvia invece a Minniti (2020).

⁴⁶ In base all'articolo 8 della Direttiva 2001/95/UE, rubricato "Protezione all'interno del paese d'origine": 1. *Nell'ambito dell'esame della domanda di protezione internazionale, gli Stati membri possono stabilire che il richiedente non necessita di protezione internazionale se, in una parte del territorio del paese d'origine, questi: a) non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi; b) ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7; e può legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso in quella parte del paese e si può ragionevolmente supporre che vi si stabilisca.* 2. *Nel valutare se il richiedente ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o corre rischi effettivi di subire danni gravi, oppure ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi in una parte del territorio del paese d'origine conformemente al paragrafo 1, gli Stati membri tengono conto al momento della decisione sulla domanda delle condizioni generali vigenti in tale parte del paese, nonché delle circostanze personali del richiedente, in conformità*

di 'fuga interna' dalle aree di provenienza del conflitto spostandosi su aree tranquille dello stesso paese; b) criteri utilizzati per la qualificazione delle situazioni di 'violenza indiscriminata'.

In merito alla prima questione, deve essere considerato che l'Italia, caratterizzata da elevatissime percentuali di riconoscimento della protezione sussidiaria a cittadini afghani, a differenza di molti Stati membri, fra cui Germania, Francia, Svezia e Finlandia⁴⁷, non si è avvalsa di tale facoltà.

Infatti, come ribadito dalla Suprema Corte di Cassazione italiana:

In tema di protezione internazionale dello straniero, il riconoscimento del diritto ad ottenere lo status di rifugiato politico, o la misura più gradata della protezione sussidiaria, non può essere escluso, nel nostro ordinamento, in virtù della ragionevole possibilità del richiedente di trasferirsi in altra zona del territorio del Paese d'origine, ove egli non abbia fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corra rischi effettivi di subire danni gravi, atteso che tale condizione, contenuta nell'art.8 della Direttiva 2004/83/CE, non è stata disposta nel D.lgs 251/2007, essendo una facoltà rimessa agli Stati membri inserirla nell'atto normativo di attuazione della Direttiva⁴⁸.

Quella della 'fuga interna' è una facoltà che anche la Corte Edu ha riconosciuto nell'applicare l'art. 3 della Convenzione ai casi di espulsione: *"L'articolo 3, in quanto tale, non osta a che gli Stati contraenti facciano affidamento sull'esistenza di un'alternativa di fuga interna nel valutare l'asserzione di un individuo circa il fatto che in caso di ritorno nel suo paese d'origine sarebbe esposto al rischio reale di essere sottoposto a trattamenti vietati da tale disposizione"*⁴⁹.

Si tratta, tuttavia, di una facoltà degli Stati membri, di cui l'Italia come detto non si è avvalsa, che può aver favorito il rimpatrio di cittadini afghani grazie al documento operativo (JWF) stipulato con questo paese dall'Unione europea e alla possibilità di effettuare il reinsediamento in aree interne sicure dello Stato.

dell'articolo 4. A tal fine gli Stati membri assicurano che informazioni precise e aggiornate pervengano da fonti pertinenti, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

⁴⁷ Come riportato nell'analisi giuridica a cura di EASO, *Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2001/95/UE)*, 2018, a pag. 76 e ss.

⁴⁸ Cfr. Cass. Sent. n. 13172/2013 e n. 20646/2012.

⁴⁹ Corte Edu, *Sufi and Elmi v. the United Kingdom*, cit. alla nota 49, punto 266.

La sicurezza di alcune zone dell'Afghanistan, peraltro, è spesso mutata nell'arco di poco tempo, tanto che si possono citare esempi di rimpatri temporaneamente sospesi per l'impossibilità di esecuzione degli stessi nel rispetto della tutela dei diritti fondamentali dei migranti. Fra questi, un caso è avvenuto nel 2017, a pochi mesi dalla firma del documento operativo sui rimpatri e ha riguardato alcuni cittadini afghani la cui domanda di asilo era stata respinta in Germania e il cui volo di rimpatrio è stato bloccato a causa di un attentato nella capitale afghana⁵⁰; l'altro, invece, è di pochi mesi fa e ha visto la Corte europea dei diritti dell'Uomo, lo scorso 3 agosto, ordinare all'Austria la sospensione del rimpatrio di un cittadino afghano a causa del crescente conflitto nel paese⁵¹.

La situazione in Afghanistan, dunque, non è sempre stata ritenuta - sicuramente non in tutte le aree interne del paese - così grave da raggiungere il livello di violenza indiscriminata richiesto per il riconoscimento della protezione sussidiaria ai richiedenti. Infatti, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, in una sentenza del febbraio 2020⁵², concordava con le autorità olandesi che avevano ritenuto la situazione generale in Afghanistan non così grave, quantomeno in merito alla città di Kabul da cui provenivano i ricorrenti, da rendere ogni allontanamento contrario alla Convenzione e ribadiva come le autorità nazionali siano meglio situate per valutare la credibilità delle singole domande di protezione.

Tuttavia, il continuo aggravarsi della situazione, anche in anni passati, rende particolarmente drammatica la condizione di tanti richiedenti asilo afghani che hanno ricevuto un rigetto della propria domanda di protezione o sono ancora in attesa dell'esito della procedura, soprattutto alla luce di quanto sta accadendo oggi in Afghanistan.

L'altro elemento che potrebbe aver inciso sul mancato riconoscimento della protezione sussidiaria ai richiedenti asilo afghani negli anni è rappresentato

⁵⁰ La notizia è stata riportata dai giornali, si veda ad esempio [il manifesto](#). Negli anni successivi, le organizzazioni internazionali come [Amnesty International](#) hanno lanciato diversi appelli per l'interruzione dei rimpatri in Afghanistan.

⁵¹ La notizia è stata riportata dai giornali, si veda ad esempio [Deutsche Welle](#).

⁵² Corte Edu, *A.S.N. e altri c. Paesi Bassi*, sentenza del 25.02.2020, par. 105 e ss.

dall'insieme dei criteri utilizzati per la determinazione di una situazione di 'violenza indiscriminata'.

Infatti, negli stessi anni nei quali molti paesi europei, a seguito del diniego della domanda di protezione presentata da cittadini afghani disponevano ed eseguivano rimpatri nel paese di origine, i giudici italiani in applicazione della clausola discrezionale prevista dall'art. 17 del Regolamento Dublino, accoglievano i ricorsi contro le decisioni di ripresa in carico a causa del carattere eccezionale della situazione in Afghanistan e del rischio generalizzato di violazione dei diritti fondamentali in caso di rimpatrio⁵³.

I casi di richiedenti asilo afghani – e iracheni – che hanno presentato domanda di asilo in Italia, dopo aver ricevuto un diniego da altri paesi europei come Germania, Slovenia, Svezia e Finlandia sono stati così numerosi che, in merito all'interpretazione e concreta applicazione del Regolamento Dublino, ad aprile di quest'anno, la Corte di Cassazione e le sezioni specializzate dei Tribunali di Roma, Firenze e Trieste avevano emesso quattro ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia⁵⁴.

In particolare, per quanto qui interessa approfondire, il Tribunale di Firenze⁵⁵ ha sollevato la questione dell'oggetto e dell'estensione del sindacato del giudice nazionale nei casi di impugnazione dei decreti di trasferimento emessi dall'Unità Dublino, considerato che nella giurisprudenza si sono formati due distinti orientamenti: il primo, come abbiamo visto, ritiene che il giudice nazionale debba garantire il rispetto dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea anche con riferimento alle condotte espulsive dello Stato intermedio e quindi possa annullare il decreto di trasferimento in caso di pericolo di violazione del principio di *non refoulement*; il secondo, invece, sostiene che l'esercizio della clausola discrezionale del Regolamento Dublino spetti esclusivamente

⁵³ *Ex plurimis* Tribunale di Roma, decreto n. 7899 del 5.06.2018, R.G. n. 58068/2017.

⁵⁴ Le diverse questioni sollevate dalle ordinanze di rimessione sono approfondite da Michelini (2021).

⁵⁵ Il provvedimento del Tribunale di Firenze è disponibile al seguente [link](#).

all'autorità amministrativa, limitando quindi la sindacabilità dei decreti di trasferimento alla determinazione dello stato competente⁵⁶.

La questione appare estremamente rilevante, considerata la provenienza dei ricorrenti (Afghanistan e Iraq) e le elevate difformità nella valutazione della situazione di rischio in caso di rimpatrio fra i diversi Stati dell'Unione.

In attesa della decisione della Corte di Giustizia sulle questioni sollevate, può essere utile considerare un recente intervento della stessa Corte⁵⁷ in merito ai criteri, o meglio al criterio, utilizzato dalla Germania per l'accertamento della 'minaccia grave e individuale' prevista dall'art. 15 lett. c) della Direttiva qualifiche.

La Corte di Giustizia, infatti, in questa recente sentenza, ha chiarito che:

L'applicazione sistematica, da parte delle autorità competenti di uno Stato membro, di un criterio, come un numero minimo di vittime civili, ferite o decedute, al fine di determinare il grado di intensità di un conflitto armato, senza esaminare tutte le circostanze pertinenti che caratterizzano la situazione del paese d'origine del richiedente la protezione sussidiaria, è contraria alle disposizioni della direttiva 2011/95 in quanto può indurre dette autorità a negare la concessione di tale protezione, in violazione dell'obbligo gravante sugli Stati membri di identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di detta protezione⁵⁸.

Alla luce di tale principio, la Germania non potrà più utilizzare, quale unico criterio per l'accertamento di una situazione di violenza indiscriminata, quello della "proporzione tra il numero totale di civili che vivono nella regione interessata e le vittime effettive delle violenze perpetrate dalle parti in conflitto contro la vita o l'integrità fisica dei civili in tale regione".

Tuttavia, la decisione è stata adottata lo scorso giugno, poche settimane prima della richiesta del governo afghano di interrompere i rimpatri a causa della grave situazione di insicurezza nel paese.

⁵⁶ In questo senso, infatti, si era espressa la Corte di Cassazione con le sentenze n. 23724/2020 e 26603/2020.

⁵⁷ CGUE, sentenza del 10 giugno 2021, C-901/2019.

⁵⁸ Cit. par. 44 della sentenza.

Pertanto, lo scenario differenziato delle decisioni sulle domande di asilo presentate in Europa da parte di cittadini afghani, dovrebbe adesso mutare e diventare più omogeneo, non solo con riferimento alle nuove richieste di protezione, ma auspicabilmente anche in merito ai dinieghi già adottati e ai procedimenti dei richiedenti asilo afghani ancora in attesa di una decisione sulla loro domanda.

Come è già stato sottolineato, infatti, i cittadini afghani costituiscono una delle più grandi popolazioni di rifugiati al mondo⁵⁹. Tuttavia, mentre negli ultimi venti anni la maggior parte delle persone sono fuggite dal Paese per sottrarsi ad una situazione di violenza generalizzata, povertà e crisi alimentare, chi sta lasciando il Paese a seguito della ripresa del potere da parte dei talebani lo fa prevalentemente per il fondato timore di subire persecuzioni per ragioni politiche, etniche, religiose o di appartenenza a un gruppo sociale, rientrando a pieno titolo nella definizione di rifugiato della Convenzione di Ginevra.

Conclusioni

Il 16 settembre 2021 è stata approvata una risoluzione del Parlamento europeo nella quale si invitano la Commissione e gli Stati membri “a garantire uno sforzo europeo coordinato per perseguire una politica di asilo umana in cui l’UE si assuma la sua responsabilità morale nell’accoglienza e nell’integrazione, nel pieno rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951”. Il Parlamento “sottolinea che tale politica dell’UE dovrebbe comprendere, in via prioritaria, un allargamento del reinsediamento per le persone più a rischio e più vulnerabili, così come ulteriori percorsi complementari, quali i visti umanitari e un programma speciale di visti per le donne afghane che cercano protezione dal regime talebano”. Inoltre, esorta gli Stati membri a riesaminare le domande di asilo attuali e recenti, comprese le domande respinte, alla luce dei recenti sviluppi in Afghanistan e sottolinea che in nessun caso devono essere effettuati rimpatri forzati nel Paese⁶⁰.

⁵⁹ [UNHCR](#) stima che siano 2,6 milioni i rifugiati afghani registrati nel mondo, di cui 2,2 milioni solo in Iran e Pakistan, mentre 3,5 milioni sono sfollati interni.

⁶⁰ [Risoluzione](#) del Parlamento europeo del 16 settembre 2021 sulla situazione in Afghanistan (2021/2877(RSP)), par. 40.

Nonostante ciò, come abbiamo visto, i governi degli Stati UE negli anni hanno regolarmente rimpatriato o tentato di rimpatriare gli afghani e, salvo eccezioni positive come l'Italia⁶¹, hanno spesso evitato di riconoscere loro protezione, applicando in modo distorto il criterio dell'area interna sicura e considerando sicure zone del Paese che non lo erano affatto. D'altro canto, la riconquista del territorio afghano da parte dei Talebani avvenuta lo scorso agosto non sembra incidere particolarmente sulla pianificazione delle istituzioni europee nella gestione del fenomeno migratorio, nonostante gli inviti contenuti nella già citata risoluzione del Parlamento europeo.

Il 5 novembre 2021, infatti, Frontex ha pubblicato un bando per il finanziamento di attività post-rimpatrio per i migranti "irregolari", individuando l'Afghanistan come Paese prioritario al terzo posto, dopo Iraq e Russia⁶². L'inserimento nel bando dell'Afghanistan rivela quindi l'intenzione di continuare a procedere con i rimpatri nel medio-lungo periodo.

Oltre all'ambivalenza delle politiche sui rimpatri, allo scarso riconoscimento di protezione e alla carenza di vie di accesso legali, un ulteriore fattore – che merita necessariamente di essere evidenziato in conclusione all'analisi svolta nelle pagine che precedono – grava sui richiedenti asilo afghani che riescono ad arrivare alle frontiere esterne dell'Unione: i respingimenti da parte della polizia di frontiera, che sempre più spesso stanno diventando un "normale" strumento di gestione dei confini.

Dal report di "Protecting rights at borders" pubblicato a metà dicembre 2021, con riferimento alla Bosnia-Erzegovina, risulta che la seconda nazionalità più

⁶¹ Si noti però che mentre riconosceva elevate percentuali di protezione sussidiaria, l'Italia respingeva altrettanti afghani alla frontiera, smascherando così l'ipocrisia sottesa alla strategia politica di gestione del fenomeno migratorio. Infatti, la sentenza *Sharifi*, per cui il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha deciso di continuare la procedura di supervisione nel 2020 non ritenendo attuata la sentenza, ha condannato l'Italia per il respingimento collettivo di 32 afghani (oltre ad un sudanese e due eritrei) in Grecia. I respingimenti si erano verificati in diversi porti d'Italia, anche in questo caso svelando una prassi consolidata e non un caso isolato. Vedi: Corte EDU, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, r. n. 16643/09, 21 ottobre 2014.

⁶² Secondo i documenti di gara dall'aprile 2022 al dicembre 2026 dovrebbero essere supportati nel loro percorso di reinsediamento 850 afghani all'anno. Nella nota 4 a p. 6 del bando si legge che la classifica dei Paesi coinvolti è stata sviluppata in collaborazione con gli Stati membri: "rappresenta i Paesi di rimpatrio classificati in ordine di priorità, sulla base dell'analisi del numero di persone rimpatriate rispetto alla stima dei Paesi d'origine ammissibili e richiesti dagli Stati stessi". Il bando è reperibile a questo [link](#).

colpita dalle prassi di respingimento illegale alla frontiera dopo quella pakistana (2.220 casi) è quella afghana (2.027)⁶³. La situazione non è cambiata dopo la caduta di Kabul: tra agosto e novembre 2021, 1.696 afghani dichiarano di aver subito un respingimento dalla Croazia alla Bosnia-Erzegovina, comprese 61 persone che hanno subito un respingimento a catena dalla Slovenia⁶⁴.

Oltre alla Bosnia, anche la Croazia dimostra di essere ancora lontana dal garantire una gestione dei confini rispettosa dei diritti fondamentali: il 18 novembre 2021 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato la Croazia per la morte di una bambina afghana investita da un treno. La sua famiglia era arrivata sul territorio croato e aveva richiesto protezione, ma la polizia di frontiera aveva ordinato loro di tornare in Serbia attraverso i binari della ferrovia. Nella sentenza, la Corte ricostruisce anche il trattamento subito dalla famiglia afghana successivamente alla morte della bambina, offrendo uno spaccato della sistematica violazione dei diritti delle persone che transitano dalla Croazia⁶⁵. Nonostante questo, il 9 dicembre 2021 il Consiglio europeo ha decretato che la Croazia soddisfa le condizioni necessarie per la piena acquisizione dell'acquis di Schengen⁶⁶.

Da non sottovalutare inoltre che tali prassi hanno riguardato anche le autorità di frontiera degli Stati membri. Come già detto, il report segnala la testimonianza di persone respinte a catena dalla Slovenia e d'altra parte l'attenzione resta alta anche sulla frontiera orientale italo-slovena, viste le recenti dichiarazioni del prefetto di Trieste in merito alla sua volontà di riprendere le pratiche delle

⁶³ Il progetto Protecting Rights at the Border (PRAB) è un'iniziativa che coinvolge diversi paesi e associazioni per il monitoraggio delle violazioni dei diritti alle frontiere interne ed esterne dell'Unione Europea. Vedi: PRAB, [Human dignity lost at the EU's borders](#), dicembre 2021, p. 6.

⁶⁴ PRAB, cit., p. 12.

⁶⁵ Corte Edu, M.H. e altri c. Croazia, r. n. [15670/18](#), 43115/18, 18 novembre 2021, specialmente sez. V e par. 103.

⁶⁶ Dalla sua adesione all'UE la Croazia applica le disposizioni dell'acquis di Schengen, ad eccezione delle disposizioni relative all'abolizione dei controlli alle frontiere interne. Conformemente all'atto di adesione della Croazia all'UE, l'abolizione di tali controlli può aver luogo solo in virtù di una decisione adottata dal Consiglio a tal fine, previa verifica dell'adempimento delle condizioni da parte della Croazia, conformemente alle procedure di valutazione Schengen. L'obiettivo delle conclusioni è stabilire formalmente che la Croazia soddisfa le condizioni necessarie. Vedi: Consiglio UE, [Conclusioni del Consiglio sull'adempimento delle condizioni necessarie per la piena applicazione dell'acquis di Schengen in Croazia](#), 9 dicembre 2021.

riammissioni informali in Slovenia, che per adesso restano ufficialmente sospese⁶⁷.

In conclusione, per quanto la crisi afghana non si sia tradotta attualmente in una crisi migratoria caratterizzata da un picco di arrivi molto elevato nel breve termine, la tendenza degli Stati sembra sempre più quella di voler tenere le persone che richiedono protezione al di fuori dei propri confini, con tutte le modalità possibili: impedendo di richiedere un visto umanitario, pianificando rimpatri, concedendo protezione con estrema parsimonia, respingendo illegalmente ai confini.

È in questo clima politico-culturale, in cui una media del 60% dei cittadini dei principali Stati membri dell'UE ritiene che il livello d'immigrazione sia "troppo alto"⁶⁸, che non stupiscono provvedimenti legislativi come quello approvato a giugno dal parlamento danese. Il 3 giugno 2021, infatti, la Danimarca ha approvato un disegno di legge per consentire il trasferimento dei richiedenti asilo in un paese terzo extra-UE, al fine di svolgere la procedura di asilo e ricevere protezione nel paese terzo⁶⁹. Sebbene nel corso degli anni siano state presentate varie proposte per esternalizzare le procedure di asilo o la protezione dei rifugiati, il cui esempio più notevole in Europa è la dichiarazione UE-Turchia del 2016⁷⁰, la legislazione danese è l'unica a stabilire un meccanismo legale per il trasferimento dei richiedenti asilo al di fuori dell'Europa. Al riguardo, la risposta delle istituzioni UE è stata sicuramente

⁶⁷ Vedi [comunicato stampa](#). I Parlamentari Magi e Orfini hanno incontrato il Prefetto Vardé il 30 novembre e hanno dichiarato in [conferenza stampa](#) che le riammissioni informali dei richiedenti asilo non devono in alcun modo avvenire. Per un approfondimento sul tema delle riammissioni informali al confine italo-sloveno si permetta di rinviare a: Archain, Cardini (2021).

⁶⁸ Lo dicono i risultati del sondaggio YouGov per Lena (Leading European Newspaper Alliance) in dieci Paesi (Germania, Italia, Gran Bretagna, Francia, Spagna, Svezia, Belgio, Svizzera, Polonia e Ungheria), pubblicati su "[la Repubblica](#)" il 23 dicembre 2021.

⁶⁹ Per un approfondimento vedi Feith Tan (2021). L'emendamento prevede che i trasferimenti debbano avvenire nell'ambito di un accordo internazionale tra la Danimarca e il paese terzo e che i richiedenti asilo debbano essere trasferiti a meno che ciò non violi gli obblighi internazionali. Infatti, la Danimarca, a causa della sua rinuncia all'*acquis* dell'UE in materia di asilo, ha un accordo parallelo che consente la partecipazione intergovernativa al regolamento Dublino III. È stato lo stesso governo danese, attraverso una "nota giuridica", a indicare uno dei rischi insiti nell'emendamento all'*Aliens Act*: la prospettiva che la Danimarca trasferisca i richiedenti asilo ricevuti nell'ambito del sistema Dublino in uno Stato terzo al di fuori dell'Europa potrebbe indurre altri Stati membri a ritenere che la Danimarca ha di fatto posto fine alla cooperazione Dublino.

⁷⁰ Comunicato stampa del Consiglio europeo, [Dichiarazione UE-Turchia](#), 18 marzo 2016. Su cui vedi *ex multis*: Favilli (2016); Farcy (2015); Peers, Roman (2016); Marchegiani, Marotti (2016).

critica: il 18 giugno 2021 la commissaria Ylva Johansson ha sottolineato il rischio di un “effetto a catena” sui paesi vicini dell’UE, che potrebbero decidere di seguire la strategia della Danimarca, e ha dichiarato che il trasferimento di richiedenti asilo verso paesi terzi è contrario allo spirito della Convenzione di Ginevra, in quanto “un sistema che mira a esternalizzare la procedura di asilo al di fuori dell’UE invece di tutelare il diritto di richiedere asilo nell’UE invierebbe un segnale forte e sbagliato al mondo esterno: l’Europa si sta disimpegnando⁷¹”.

Pertanto, è necessario monitorare le normative e le prassi messe in atto dagli Stati europei, affinché agiscano in conformità con la Convenzione europea dei diritti umani e la Convenzione sui rifugiati, evitando che la crisi afghana sia una nuova opportunità per i Governi di erodere ulteriormente il sistema di protezione in Europa, invocando ancora una volta una crisi migratoria che non c’è.

Per usare le parole della Commissaria per i Diritti umani del Consiglio d’Europa, Dunja Mijatović: “Questo non farebbe che esacerbare la vera crisi che l’Europa sta attualmente affrontando in relazione a rifugiati, richiedenti asilo e migranti: una crisi dei diritti umani⁷²”.

⁷¹ Vedi post sul [sito web della Commissione UE](#): *#TimeToDeliverMigrationEU- Sending applicants for international protection outside the European Union is a bad idea*.

⁷² La dichiarazione è reperibile a questo [link](#).

Riferimenti bibliografici

Archain S., Cardini O. (2021), "L'ineffettività del diritto d'asilo alla frontiera. Fra prassi informali e diritti negati", *L'Altro Diritto. La rivista*, Vol. 5, pp. 57-106.

Bamberg K. (2018), *The EU Resettlement Framework: From a humanitarian pathway to a migration management tool*, Discussion Paper, European Policy Centre, 26 giugno.

Brouwer E. (2017), *The European Court of Justice on Humanitarian Visas: Legal Integrity vs. political opportunism?*, CEPS, 16 marzo.

Busetto E., Fiorini A., Pieroni E., Zarrella S. (2017), "Le informazioni sui paesi di origine nella procedura di asilo: sempre più rilevanti, ancora poco considerate", *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, pp. 1-20.

Casolari F. (2018), "L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli stati membri con stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare", *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, pp. 1-29.

Cassarino J. (2020), *Il sistema ibrido della riammissione: Genealogia di un allineamento tra sovranazionalismo e bilateralismo*, ADiM Blog, Editoriale, febbraio.

Cellamare G. (2017), "Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie", *Studi sull'integrazione europea*, vol. XII, pp. 527-539.

Colmayer L., Signorini M. (2017), *I corridoi umanitari, possibile alternativa di ingresso legale in Italia*, Immigrazione.it., n. 281, 1° febbraio.

Danisi C. (2020), *A "formalistic" approach to jurisdiction in the European Court of Human Rights' decision on humanitarian visas: was another interpretation possible?*, SIDiblog, 27 maggio.

Del Guercio A. (2017), "La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa", *European Papers*, 2, 1, pp. 271-291.

Farcy J. (2015), *EU-Turkey agreement: solving the EU asylum crisis or creating a new Calais in Bodrum?*, EU immigration and asylum law and policy, 7 dicembre.

Favilli C. (2016), "La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?", *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 10, pp. 405-426.

- Favilli C. (2017), "Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così *lontani*", *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 2, pp. 553-561.
- Feith Tan N. (2021), *Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law*, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 15 novembre.
- Foblets M., Leboeuf L. (a cura di) (2020), *Humanitarian Admission to Europe*, Nomos / Hart, Baden-Baden / Oxford.
- Frasca E. (2019), "L'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 che obbliga il Ministero degli Esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari restituisce un senso all'articolo 25 del Codice dei visti europeo: politiche del diritto ed esigenze di tutela a confronto", *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, p. 207-225.
- Gammeltoft-Hansen T., Feith Tan N. (2020), *Adjudicating old questions in refugee law: MN and Others v Belgium and the limits of extraterritorial refoulement*, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 26 maggio.
- Gatta F.L. (2017), "Il rispetto dei diritti umani impone allo Stato membro l'obbligo di rilasciare un visto umanitario al richiedente asilo esposto a rischi per la propria vita e incolumità. – Le conclusioni dell'Avvocato Generale nella Causa X e X c. Belgio, C-638/16 PPU", *Eurojus*, 20 febbraio.
- Gatta F.L. (2018), "Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo", *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2.
- Gatta F.L. (2019), A «way out» of the human rights situation in Libya: the humanitarian visa as a tool to guarantee the rights to health and to family unity, *Cahiers de l'EDEM*, Agosto, pp. 13-18.
- Iben Jensen U. (2014), *Humanitarian visas: option or obligation?*, Study for the LIBE Committee, PE 509.986, Brussels.
- Leboeuf L. (2020), *Legal Pathways to Protection: Towards a Common and Comprehensive Approach?*, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 3 dicembre.
- Marchegiani M., Marotti L. (2016), "L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?", *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, vol.18, pp. 59-82.
- Marinai S. (2020), "L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale", *Diritto Pubblico*, 26, 1, pp. 57-77.

Michellini G. (2021), *Dublino, Lussemburgo, Bruxelles. Le Corti italiane interrogano la CGUE sui criteri di determinazione dello Stato UE competente all'esame delle domande di protezione internazionale*, *Questione Giustizia*, 11 maggio.

Minniti L. (2020), *La valutazione di credibilità del richiedente asilo, tra diritto internazionale, dell'UE e nazionale*, *Questione Giustizia*, 21 gennaio.

Morozzo della Rocca P. (2017), "I due Protocolli d'intesa sui «corridoi umanitari» tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione", *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, pp. 1-32.

Nakueira S. (2020), *Unpacking Vulnerability: An Ethnographic Account of the Challenges of Implementing Resettlement Programmes in a Refugee Camp in Uganda* in Foblets M., Leboeuf L. (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe*, Nomos / Hart, Baden-Baden / Oxford, pp. 242- 270.

Pasquero A., Micheletti M., Riffaldi E. (2020), *Anche la Cedu chiude ai visti umanitari*, *Questione Giustizia*, 9 luglio.

Peers S., Roman E. (2016), *The EU, Turkey and the refugee crisis: what could possibly go wrong?*, *EU Law Analysis*, 5 febbraio.

Querton C. (2021), *The Fall of Kabul: International Protection in the context of the Armed Conflict and Violence in Afghanistan*, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 11 ottobre.

Riccardi A. (2021), "Falsa partenza per i visti umanitari di fronte alla Corte europea dei diritti umani", in G.D.T. Bufalini A. (a cura di), *Annuario ADiM 2020, Raccolta di scritti in diritto dell'immigrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Ricci C. (2017), "I 'corridoi' umanitari aperti grazie a sponsor privati: quale base giuridica in Europa?", in Nesi P. (a cura di), *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 425-443.

Ricci C. (2020), "The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy", *German Law Journal*, 21, 2, pp. 265-283.

Sossai M. (2017), "Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei «corridoi umanitari»", in U. Curi (a cura di), *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, Castelveccchi, Roma, pp. 75-89.

Treviranus B., Casasola M. (2003), "Canada's Private Sponsorship of Refugees Program: A Practitioners Perspective of its Past and Future", *Journal of International Migration and Integration*, 4, pp. 177-202.

Yahyaoui Krivenko E. (2012), "Hospitality and Sovereignty: What Can We Learn From the Canadian Private Sponsorship of Refugees Program?", *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, pp. 579-602.