



La crisi afghana ed il diritto di asilo in Francia

di Luigi Viola

Abstract: *The Afghan crisis and the right of asylum in France* -The article proposes a reconstruction of the decisions of the French Council of State relating to the Afghan crisis and the possibility, for the administrative judge, to intervene in repatriation operations, ordering the evacuation of family members of asylum seekers already present in the territory French; a synthetic reconstruction of the French regulatory framework on the subject and the related problems is then proposed.

823

Keywords: France, administrative jurisdiction, right of asylum, family reunification.

1. L'abbandono di Kabul e la (necessaria) revisione di alcune categorie giuridiche

Abbiamo ancora tutti sotto gli occhi le immagini dell'evacuazione di Kabul nell'agosto del 2021 e dell'indescrivibile caos verificatosi all'interno e nei pressi dell'aeroporto *Hamid Karzai*; una specie di "lotteria delle partenze"¹

¹ Sui numeri complessivi dell'operazione posta in essere da parte dell'Italia, si veda il relativo comunicato stampa finale del Ministero della Difesa (https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/decollato-ultimo-C130-J-dell-Aeronautica-Militare-da-Kabul-Conclusa-evacuazione-dei-cittadini-afghani.aspx); manca ancora un'analisi obiettiva dei numeri dell'operazione e dei criteri di selezione utilizzati. Per un'efficace sintesi giornalistica (per certi versi disincantata) dei criteri di evacuazione (modificatisi nel corso dell'operazione) utilizzati al contingente italiano, si veda D. Raineri, *L'evacuazione di Kabul vista da vicino*, in *Vanity Fair*, 2 settembre 2021 (consultabile all'indirizzo: <https://www.vanityfair.it/news/storie-news/2021/09/02/levacuazione-kabul-vista-vicino>), ove si legge che «all'inizio sulla lista dell'Italia – compilata a giugno – c'erano duecento persone, quindi soltanto i traduttori che in questi anni avevano lavorato con i soldati italiani e i loro familiari stretti. Poi la lista è salita a circa seicento, perché c'era da considerare famiglie molto allargate che non potevano essere divise e abbandonate.

che ha fatto venire in mente, ai non più giovani, l'abbandono di Saigon del 1975 ed in cui è successo praticamente di tutto, come efficacemente documentato dai reporter e da praticamente tutti i giornali che si sono occupati della questione.

In questa sede, si è scelto di partire da una delle foto che ha suscitato probabilmente una più forte reazione emozionale, relativa al bambino affidato dai genitori ad un *marine*² e successivamente “perso” nella calca dell'aeroporto di Kabul; sicuramente un buon punto di partenza, non solo sotto il profilo emozionale, ma anche perché evidenzia il punto focale del presente scritto, costituito dalla (difficile) ricerca di un possibile diverso criterio di gestione dell'evacuazione finalizzato ad evitare l'inevitabile casualità insita nella gestione emergenziale di un'operazione che, alla fine, si è sostanzialmente risolta in una “lotteria” in cui «uomini, donne e bambini...si sono salvati (solo) perché il loro nome era sulla lista giusta, quella di chi aveva diritto di entrare all'aeroporto³».

Ed in effetti, davanti alla sollecitazione della cronaca, la domanda che inevitabilmente sorge nella mente dei giuristi che abbiano una qualche sensibilità per la tutela dei diritti dell'uomo è se gli strumenti giuridici a disposizione fossero adeguati e se, soprattutto, fosse possibile (e sia ancora possibile, per le migliaia di rifugiati che sono presenti in Pakistan e negli altri Stati confinanti) una risposta diversa da quanto successo all'aeroporto *Hamid Karzai* ed a Saigon nel 1975.

Del resto, si tratta di un'esigenza di interrogarsi che, una volta passata la prima onda emozionale originata dagli eventi di Kabul, comincia ad emergere in ambito giuridico a livello più meditato ed analitico ed ha già indotto una parte della dottrina ad interrogarsi sulla necessità di rimeditare alcuni nodi problematici del diritto di asilo: «la repentina riconquista armata dell'Afghanistan da parte del movimento talebano che nell'agosto 2021 ha fatto fuggire decine di migliaia di afgani, agevolati anche con una imponente operazione di evacuazione umanitaria delle forze armate straniere che vi operavano, e le successive misure oppressive e discriminatorie adottate dal nuovo regime, che gravemente limitano elementari diritti fondamentali delle persone, soprattutto donne e appartenenti a minoranze etniche, religiose e politiche, ripropongono alcuni nodi strutturali irrisolti del diritto di asilo e ne rendono più evidenti i rimedi efficaci⁴».

Poi dopo il tracollo di Ferragosto quando i talebani hanno conquistato tutto il paese gli italiani hanno cominciato a mettere sulla lista anche chi non aveva lavorato di persona con loro e non era un familiare, ma aveva un buon motivo per scappare da Kabul».

² In realtà, una veloce ricerca su Internet evidenzia come le foto di bambini affidati a *marines* siano più di una e si riferiscano a situazioni diverse; in ogni caso, sembra che il bambino “perso” sia stato poi ritrovato: <https://www.rainews.it/articoli/2022/01/afghanistan--stato-ritrovato-il-bimbo-di-kabul-affidato-al-marine-14112830-0e8d-49a7-9780-659f13e7b72c.html>.

³ D. Raineri, *L'evacuazione di Kabul vista da vicino*, cit.

⁴ P. Bonetti, *Editoriale*, in *Dir., immigrazione e cittadinanza*, 2021, 3 (consultabile all'in-

In questa prospettiva di necessaria revisione di alcuni punti problematici della sistematica del diritto d'asilo, sostanzialmente prioritaria si presenta la revisione degli aspetti relativi alle «condizioni essenziali per accedere al diritto di asilo che dovrebbero consentire allo straniero di uscire in condizioni di sicurezza dal territorio dello Stato in cui è impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, o di altro Stato in cui abbia trovato un precario riparo, e di giungere nel territorio dello Stato italiano. La vicenda afghana conferma, infatti, che è indispensabile dare alle persone una protezione non teorica, ma effettiva e tempestiva al loro diritto di asilo, per accedere al quale, come ricorda la dottrina, non è necessario che la persona si trovi già sul territorio dello Stato che la accoglierà, ma essa deve essere anzitutto agevolata nella sua uscita sicura e tempestiva dallo Stato oppressore⁵».

Non ci si può, infatti, rassegnare «al fatto che il solo modo per lo straniero in fuga di accedere al diritto di asilo, allorché non abbia i requisiti per un ingresso regolare ad altro titolo, ... (sia) un ingresso irregolare nel territorio dello Stato dopo viaggi affidati spesso ad organizzazioni criminali che comportano gravi pericoli per la vita e per i patrimoni delle persone⁶» ed occorre (almeno) provare ad immaginare una sistematica diversa che superi il nodo problematico relativo all'ingresso sul territorio nazionale di chi abbia intenzione di presentare un'istanza di asilo, nell'intento fondamentale di sottrarre questa persona al (finora obbligatorio) ricorso all'immigrazione clandestina gestita dalle organizzazioni criminali.

Bisogna pertanto lavorare sulla questione centrale (e problematica) relativa agli strumenti di ingresso sul territorio nazionale di chi, ad una prima delibazione, abbia i "titoli" e la fondata prospettiva del riconoscimento del diritto d'asilo (o della protezione sussidiaria), non tralasciando l'aspetto, suggeritoci dalla foto del bambino affidato al *marine*, relativo ai criteri di gestione delle operazioni di evacuazione ed alla necessità di individuare criteri differenti dalla "lotteria" dell'aeroporto *Hamid Karzai* e che permettano il soddisfacimento di alcune esigenze prioritarie, come quelle legate al ricongiungimento familiare; il tutto nella prospettiva di una maggiore effettività del diritto di asilo e di una maggiore focalizzazione sulla problematica concreta della possibilità di accesso alle procedure di riconoscimento, piuttosto che, come finora avvenuto, del trattamento delle istanze di chi sia pervenuto sul territorio nazionale, secondo incerti percorsi.

In questa prospettiva (per certi versi, non molto frequentata), saranno proposte, alle pagine seguenti, alcune brevi riflessioni relative alle risposte che stanno emergendo, nell'ordinamento francese, con riferimento a queste problematiche; una materia certo magmatica ed in piena elaborazione che

dirizzo: <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/128-fascicolo-n-3-2021/editoriale-n-3-2021/231-editoriale>.

⁵ P. Bonetti, *Editoriale*, cit.

⁶ P. Bonetti, *Editoriale*, cit.

lascia però (forse) già intravedere alcune costanti ed una possibile estensione del sindacato del giudice amministrativo in proposito.

Anticipando un giudizio che andrebbe lasciato alla fine dell'analisi, risulta evidente come, pur in un terreno molto accidentato e problematico, qualcosa di nuovo stia emergendo; in ogni caso, non si può certo dire che almeno alcuni giuristi "non ci abbiano provato e non ci stiano ancora provando".

2. La crisi afghana e la giustizia amministrativa francese: l'approccio diretto

Già il riferimento presente nel titolo del paragrafo alla giurisprudenza amministrativa evidenzia una delle caratteristiche fondamentali dell'approccio francese alla crisi afghana costituita dallo spazio importante che, in tale ordinamento, ha indubbiamente assunto, al di là dell'esito finale dei singoli ricorsi, l'intervento cautelare dei Giudici amministrativi; ed in effetti, l'esame della giurisprudenza evidenzia come, fin da subito, il ricorso alla Giustizia amministrativa, sia stato percepito come un possibile rimedio alla confusione delle operazioni di evacuazione, soprattutto, con una funzione di garanzia di situazioni soggettive precise come quelle legate al ricongiungimento familiare con persone già titolari del diritto d'asilo o comunque già evacuate dal territorio afghano.

Attraverso il ricorso alla procedura cautelare del cd. *référé-liberté*⁷ di cui all'art. L521-2 del *code de justice administrative*, si è pertanto formata una giurisprudenza abbastanza significativa ed articolata, sia di primo grado, che del *Conseil d'État*, che oggi sembra mostrare segni di evidente stabilizzazione verso una sistematica "mediana" che forse non evidenzierà segni di particolare innovatività (mantenendo il dogma dell'esclusiva natura politica della gestione delle operazioni di evacuazione), ma che indubbiamente testimonia di una rafforzata attenzione giurisprudenziale per la problematica e di un territorio giurisprudenziale che risulta indiscutibilmente in trasformazione.

Alla base di questa tipologia di contenzioso è uno schema fondamentale (sostanzialmente comune a tutte le vicende esaminate in questo paragrafo) che vede la proposizione di un *référé-liberté* finalizzato ad ottenere l'ingiunzione allo Stato francese di iscrivere nelle liste di evacuazione da Kabul i familiari di soggetti già presenti o in arrivo sul territorio francese (in alcuni casi, già richiedenti il diritto d'asilo o titolari di un permesso di soggiorno finalizzato alla presentazione della relativa istanza) e/o di «prendre l'engagement de prendre toutes les mesures utiles pour les évacuer vers la France», il tutto

⁷ Ovvero alla procedura cautelare destinata ad offrire «aux administrés, victime d'une opération administrative attentatoire à leur libertés fondamentales» un rimedio in sede cautelare: M. Guyomar e B. Seiller, *Contentieux administratif*, Paris, V ed. 2019, 467 e ss.; sul cd. *référé-liberté*, si vedano anche D. Bailleul, *Le procès administratif*, Paris, 2014, 86; C. Barray-P. X. Boyer, *Contentieux administratif*, Paris, 2015, 294.

assortito dall'obbligazione accessoria (certo insolita nelle aule di giustizia amministrativa, ma certo molto adeguata al contesto delle operazioni di evacuazione⁸) di contattare dette persone ad un numero di telefono cellulare.

Non sono però mancati anche ricorsi organizzati su un diverso schema e finalizzati all'ottenimento di un visto di ingresso sul territorio francese con riferimento a soggetti già dati in via presuntiva come titolari della "*protection fonctionnelle accordée à un agent public au titre de fonctions exercées à l'étranger*", avendo lavorato per il contingente francese (caso classico, quello degli interpreti), con conseguente richiesta di intimare allo Stato francese di disporre l'evacuazione dal territorio afghano.

In un contesto sicuramente caotico e caratterizzato da una certa causalità, molto diversi sono stati gli esiti finali di questi ricorsi⁹; un primo gruppo di procedimenti si è, infatti, concluso con il "lieto fine" costituito dall'evacuazione da Kabul degli interessati ed il conseguente rigetto dell'appello proposto dall'Amministrazione o dagli interessati (risultati soccombenti in primo grado), avverso la decisione di primo grado¹⁰; qualche procedimento si è, al contrario, concluso negativamente per gli interessati, sulla base del riconoscimento della sostanziale legittimità di un diniego di "*protection fonctionnelle*" che risultava congruamente giustificato sulla base di problematiche di sicurezza o dei "precedenti" specifici del richiedente¹¹.

Decisamente più sfumata la conclusione degli altri contenziosi che, dopo una consistente apertura della giurisprudenza di primo grado, è approdata, in sede di *Conseil d'État*, ad una sistematica "mediana" più tradizionale e meno innovativa.

⁸ Dalla lettura delle stesse ordinanze del *Conseil d'État* relative alla problematica si evince come l'invio di un SMS sia stato il sistema più utilizzato per contattare le persone destinate all'evacuazione da Kabul: «*il résulte de l'instruction que les personnes qui se sont manifestées au préalable auprès de l'ambassade ou du centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des affaires étrangères reçoivent, dans la mesure du possible, un SMS et, si elles se présentent à l'un des points d'accès à l'aéroport, doivent tenter de se signaler aux autorités françaises selon les indications qui leur ont été données. Dans ce contexte, qui a déjà donné lieu à 160 000 saisines par courriel ou par téléphone du centre de crise et de soutien, il ne résulte pas de l'instruction que les autorités françaises, en métropole ou sur place, n'auraient pas accompli, à la date de la présence ordonnance, les diligences qui leur incombent*»: C.E., *Juge des référés, formation collégiale*, ord. 25 août 2021, n. 455744, in <https://www.legifrance.gouv.fr> (nessuna delle decisioni citate in queste pagine risulta ancora inserita nel *Recueil Lebon*).

⁹ Si tratta di un giudizio che non si basa sull'esame sistematico di tutta la giurisprudenza della giustizia amministrativa francese relativa alla problematica, ma solo sulla giurisprudenza (finale) del *Conseil d'État* che evidenzia comunque un quadro assai significativo dei possibili esiti di tale tipologia di contenzioso.

¹⁰ È il caso, ad esempio, di C.E., *Juge des référés*, ord. 27 septembre 2021, n. 456518, *ivi*; *Juge des référés*, 14 octobre 2021, n. 456654, *ivi*; C.E., *Juge des référés*, ord. 25 octobre 2021, n. 456942, *ivi*;

¹¹ Come nel caso di C.E., *Juge des référés*, ord. 25 octobre 2021, n. 456941, in <https://www.legifrance.gouv.fr> che ha visto il rigetto dell'istanza cautelare sulla base del riferimento ad una «*note blanche*» *produite par la ministre des armées, que des investigations ont permis d'établir que M. B. avaient transmis des informations sensibles aux talibans alors qu'il était employé comme interprète des forces françaises en Afghanistan*».

Punto di partenza (sostanzialmente inespresso) della soluzione messa a punto dal *Conseil d'État* (successivamente recepita anche dalla giurisprudenza di primo grado) è il riconoscimento della sostanziale impossibilità, per il Giudice amministrativo, di sindacare le modalità di organizzazione delle operazioni di *rapatriement* da Kabul, sia per effetto della stretta attinenza delle stesse alla politica internazionale, sia della (per così dire ontologica) natura di operazioni militari *in itinere*, per loro stessa essenza, difficilmente inquadrabili negli schemi ordinari del contenzioso amministrativo.

Ed in effetti, si tratta di un presupposto inespresso che è stato indirettamente richiamato da tutte le decisioni cautelari del *Conseil d'État* destinate alla problematica, a partire da C.E., *Juge des référés, formation collégiale*, ord. 25 août 2021, n. 455744 *cit.* che, in un certo senso, ha "dettato la traccia" della successiva giurisprudenza¹² e che è partita proprio dalla rilevazione della necessità di inquadrare le operazioni di *rapatriement* all'interno di un quadro diplomatico-militare che vedeva il controllo dell'aeroporto *Hamid Karzai* da parte degli americani e la necessità di completare le dette operazioni nel quadro temporale degli accordi di Doha del 29 febbraio 2020 e nei limiti di due voli al giorno da 250 persone concessi ai francesi¹³.

In questo quadro necessariamente ristretto, la giurisprudenza del *Conseil d'État* ha ritenuto di non poter condividere il tentativo di una parte della giurisprudenza di superare i limiti stringenti derivanti dalla natura sostanzialmente politico-militare delle operazioni di *rapatriement* attraverso il ricorso ad una tecnica tipica dei territori più problematici (e di trasformazione) del *contentieux administratif* francese, costituita dalla teorica del cd. *acte détachable*, che sostanzialmente sottopone al giudice solo un "frammento amministrativo" di una materia più ampia¹⁴ e che continua a rimanere insindacabile da parte del Giudice amministrativo; una teorica che si definisce «*par sa fonction qui est de saisir le juge de l'excès de pouvoir d'une partie de litiges dont il ne peut connaître*» e che permette di «*établir la compétence de l'ordre juridictionnel administratif à l'égard de décisions relatives à des actes ou opérations qui lui échappent (relations internationales ou gestion du domaine privé)*»¹⁵.

¹² Si tratta di una conclusione sostanzialmente condivisa anche da B. Stirn, *La juridiction administrative et les débats politiques*, in *Commentaire*, 2022, 1, 177, 46, nota 14 che tuttavia riferisce la data della decisione al 26 e non al 25 agosto 2021.

¹³ C.E., *Juge des référés, formation collégiale*, ord. 25 août 2021, n. 455744 *cit.*, punto 6 della motivazione.

¹⁴ In buona sostanza, si tratta di una di quelle finzioni giuridiche così ben indagate indagate da Y. Thomas, *Fictio legis*, Macerata, 2016; non si sottopone al giudice amministrativo l'intera materia (la gestione delle operazioni di evacuazione), ma solo un suo frammento (l'evacuazione dal territorio afgano solo di una determinata persona), così dando vita però ad una sistemica complessiva in cui la gestione delle operazioni di evacuazione (in linea di principio, insindacabile) è comunque condizionata e "conformata" dall'obbligo di rispettare gli obblighi giudiziari derivanti dal sindacato dei singoli atti *détachables*.

¹⁵ Citazioni da M. Guyomar e B. Seiller, *Contentieux administratif*, *cit.*, 344; sull'*acte détachable*, si veda anche C. Barry-P. X. Boyer, *Contentieux administratif*, *cit.*, 117.

Una tecnica tipica del *contentieux administratif* francese che, nella materia che ci occupa, si radicava sostanzialmente nel tentativo di considerare *détachables* dalla complessiva gestione delle operazioni di rimpatrio le problematiche relative al ricongiungimento di alcuni nuclei familiari già presenti o destinati a raggiungere il territorio francese od alla *protection fonctionnelle* da assicurare ad alcune persone che avevano lavorato per il contingente francese in Afghanistan e che si trovavano per questo esposte a possibili rappresaglie.

Una categoria molto utilizzata nei “territori di frontiera” del *contentieux administratif* francese e che ha portato a risultati importanti soprattutto nella materia dei contratti pubblici¹⁶, ma che, nella materia che ci occupa, ha segnato una significativa battuta di arresto, derivante dal riconoscimento dell'impossibilità di considerare «*l'organisation de telles opérations d'évacuation à partir d'un territoire étranger et de rapatriement vers la France ... détachables de la conduite des relations internationales de la France*», con conseguente impossibilità di riconoscere «*la juridiction administrative ... compétente pour connaître des demandes tendant à ce que le dispositif de rapatriement soit complété et à ce que des rapatriements soient ordonnés, alors même qu'est en cause l'évacuation de ressortissants afghans*»¹⁷.

Ancora una volta, l'approdo finale è pertanto verso la sistematica più tradizionale e stabilizzata del *contentieux administratif* francese che ha portato la giurisprudenza e la dottrina a concludere, pur in mancanza di una disposizione espressa, per l'impossibilità di considerare sindacabili in sede giurisdizionale amministrativa alcuni atti come il riconoscimento dello statuto internazionale ad un'istituzione straniera o l'apposizione di una riserva ad un trattato, ritenuti non «*détachables de la conduite des relations internationales de*

¹⁶ A partire dallo storico *arrêt Martin* del 1905 (C.E., 4 août 1905, *Martin*, in *Lebon*, 749) e dalle relative conclusioni del *Commissaire du gouvernement* Romieu che segnarono l'apice della categoria ed una significativa trasformazione del contenzioso dei contratti pubblici. Sulla vicenda, si vedano M. Guyomar e B. Seiller, *Contentieux administratif*, cit., 298 e ss; R. Noguellou, *France. Le contentieux contractuel en droit français*, in L. Folliot-Lalliot e S. Torricelli (cur.), *Contrôles et contentieux des contrats publics. Oversight and Challenges of public contracts*, Bruxelles, 2018, 99; N. Aoudjhane, *Les recours des tiers contre la formation du contrat de la commande publique*, in L. Folliot-Lalliot e S. Torricelli (cur.), *Contrôles et contentieux des contrats publics. Oversight and Challenges of public contracts*, cit., 386; C. Barray-P. X. Boyer, *Contentieux administratif*, cit., 116; L. Viola, *Il contenzioso dei contratti pubblici in Italia e in Francia: una (prima) comparazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, 2, 409 e ss.

¹⁷ C.E., *Juge des référés, formation collégiale*, ord. 25 août 2021, n. 455744, cit., punto 6 della motivazione; nello stesso senso, C.E., *Juge des référés*, ord. 27 septembre 2021, n. 456520, in <https://www.legifrance.gouv.fr>; *Juge des référés*, 14 octobre 2021, n. 456654, cit. L'orientamento giurisprudenziale in discorso ha trovato una più precisa formulazione nella più recente C.E., *Juge des référés*, ord. 24 décembre 2021, n. 459350 (sempre in <https://www.legifrance.gouv.fr>) che ha rilevato che «*ni l'engagement de négociations avec des autorités étrangères, ni l'organisation matérielle d'opérations de rapatriement à partir d'un territoire étranger, ni une intervention sur un tel territoire ne sont détachables de la conduite des relations internationales de la France, dont il n'appartient pas au juge administratif de connaître*».

la France¹⁸»; così dando vita alla categoria-contenitore (dal carattere sostanzialmente eterogeneo) degli «*actes de gouvernement*» che è stata creata dallo stesso *Conseil d'État* e che appare finalizzata a ricomprendere tutte le «*mesures qui échappent à tout contrôle du juge soit parce qu'elles se rattachent aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels, soit parce qu'elles sont indissociables de la politique extérieure de la France*¹⁹».

Il tutto in una prospettiva che non è poi molto diversa da quella dell'ordinamento processuale amministrativo italiano che, pur in presenza della "storica" previsione oggi espressa dall'art. 7, 1° comma del codice del processo amministrativo, ha continuato a rilevare come il limite relativo all'impossibilità, per il Giudice amministrativo, di sindacare l'atto politico derivi, in realtà, più che dalle disposizioni espresse, «dall'operatività dei più generali principi processuali che caratterizzano la giurisdizione di legittimità²⁰» e trovi un limite (in una prospettiva, in concreto, non molto diversa dalla teorica degli atti *détachables* affermatasi nell'ordinamento francese) nella contigua nozione di «atti di alta amministrazione», considerati suscettibili di sindacato in sede giurisdizionale amministrativa.

Ma il limite derivante dalla «*conduite des relations internationales de la France*» non può esorbitare dalla stretta gestione delle operazioni di evacuazione e occorre contemporaneamente salvaguardare l'operatività delle disposizioni del *code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*²¹ (cd. CE-SEDA) che attribuiscono un diritto al ricongiungimento ai familiari di chi

¹⁸ M. Guyomar e B. Seiller, *Contentieux administratif, cit.*, 523, con ampi riferimenti di giurisprudenza; B. Stirn, *La juridiction administrative et les débats politiques, cit.*, 46 richiama altresì «la décision de reprendre les essais nucléaires dans le Pacifique, l'autorisation donnée aux avions américains et britanniques de survoler le territoire français durant la guerre d'Irak, le refus de rapatrier les Français partis pour le djihad» e la relativa giurisprudenza del *Conseil d'État*.

¹⁹ B. Stirn, *La juridiction administrative et les débats politiques, cit.*, 46.

²⁰ D. Vaiano, *Gli atti politici*, in G. Morbidelli (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Milano II ed. 2008, 218.

²¹ «*Aux termes de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile: " Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, le ressortissant étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre de la réunification familiale: / 1° Par son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par une union civile, âgé d'au moins dix-huit ans, si le mariage ou l'union civile est antérieur à la date d'introduction de sa demande d'asile; / 2° Par son concubin, âgé d'au moins dix-huit ans, avec lequel il avait, avant la date d'introduction de sa demande d'asile, une vie commune suffisamment stable et continue; / 3° Par les enfants non mariés du couple, n'ayant pas dépassé leur dix-neuvième anniversaire. / (...) L'âge des enfants est apprécié à la date à laquelle la demande de réunification familiale a été introduite". Aux termes de l'article L. 561-5 du même code: " Les membres de la famille d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire sollicitent, pour entrer en France, un visa d'entrée pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois auprès des autorités diplomatiques et consulaires, qui statuent sur cette demande dans les meilleurs délais. Ils produisent pour cela les actes de l'état civil justifiant de leur identité et des liens familiaux avec le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire. / En l'absence d'acte de l'état civil ou en cas de doute sur leur authenticité, les éléments de possession d'état définis à l'article 311-1 du code civil et les documents établis ou authentifiés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sur le*

sia già titolare del diritto d'asilo o della protezione sussidiaria ; necessità di salvaguardiache porta a considerare ampiamente fondate le «*conclusions tendant à ce qu'il soit ordonné au ministre des affaires étrangères et au ministère de l'intérieur de prendre, en urgence, les mesures permettant aux ressortissants afghans pouvant bénéficier d'une réunification familiale de faire valoir leur droit par la délivrance d'un visa ou de toute autre mesure équivalente*²²».

Una formulazione quindi di compromesso che si basa sul riconoscimento dell'impossibilità, per il giudice amministrativo, di sindacare direttamente lo svolgimento delle operazioni di evacuazione, ma che riafferma, allo stesso tempo, la competenza giurisdizionale in materia di ottenimento dei visti di entrata sul territorio nazionale, anche per ragioni di ricongiungimento familiare e l'obbligo, per le autorità amministrative, di rilasciare i visti anche in situazioni difficili come quella afghana.

Come tutte le soluzioni di compromesso, un sostanziale “bilanciamento” di esigenze diverse che può lasciare l'amaro in bocca ai teorici di una completa “giuridicizzazione” delle operazioni di evacuazione (soluzione più avanzata ed oggi forse ancora impossibile da ottenere), ma che in concreto potrebbe dimostrarsi (almeno) utile a risolvere le problematiche dei tanti rifugiati e, soprattutto, di chi abbia esigenze legate al ricongiungimento familiare; una soluzione, soprattutto, da cui traspare un forte preoccupazione con riferimento alle esigenze di effettività del diritto d'asilo, ovvero all'*effettiva possibilità*, per chi ne avesse necessità, di acquisire un visto di entrata sul territorio francese finalizzato a richiedere lo *status* di rifugiato o ad esercitare il diritto al ricongiungimento familiare.

Sotto il profilo sistematico, appare poi confermata la rilevazione dottrinale in ordine ad una progressiva restrizione della categoria degli «*actes de gouvernement*», a partire «*dès l'arrêt Prince Napoléon du 19 février 1875*²³»; anche nella materia che ci occupa, il riferimento alla necessaria salvaguardia del diritto al ricongiungimento familiare evidenzia pertanto la propria funzione di limite dell'estensione della categoria degli «*actes de gouvernement*» e si inserisce, sotto il profilo storico nel movimento di progressiva restrizione dell'“eccezione politica”.

Anche con tutte le eccezioni progressivamente imposte dalla giurisprudenza, la categoria degli «*actes de gouvernement*» continua però a permanere «*d'actualité*» ed a svolgere la propria funzione di «*éviter au juge administratif de pénétrer dans certains domaines*²⁴».

fondement de l'article L. 121-9 du présent code, peuvent permettre de justifier de la situation de famille et de l'identité des demandeurs. Les éléments de possession d'état font foi jusqu'à preuve du contraire. Les documents établis par l'office font foi jusqu'à inscription de faux » : C.E., *Juge des référés, formation collégiale*, ord. 25 août 2021, n. 455744, *cit.*, punto 5 della motivazione.

²² C.E., *Juge des référés, formation collégiale*, ord. 25 août 2021, n. 455744, *cit.*, punto 7 della motivazione ; *Juge des référés*, ord. 27 septembre 2021, n. 456520, *cit.*; *Juge des référés*, 14 octobre 2021, n. 456654, *cit.*

²³ B. Stirn, *La juridiction administrative et les débats politiques*, *cit.*, 46.

²⁴ Citazioni sempre da B. Stirn, *La juridiction administrative et les débats politiques*, *cit.*, 46.

3. (continua): l'approccio indiretto

Probabilmente sono state proprio le preoccupazioni in ordine all'effettività del diritto di accesso a suggerire agli avvocati operanti nella materia anche un diverso approccio che, nel titolo del paragrafo, abbiamo qualificato come indiretto, in quanto rivolto a richiedere al giudice amministrativo il sindacato, non di singole vicende, ma delle modalità di organizzazione degli uffici destinati a concedere i visti necessari per l'accesso sul territorio francese e finalizzati alla successiva proposizione delle domande di riconoscimento dello *status* di rifugiato o di titolare della protezione sussidiaria.

Anche in questo caso, al centro delle vicende giurisdizionali è la procedura di *référé-liberté*, in questo caso, proposta però direttamente avanti al *Conseil d'État* e non davanti al giudice di primo grado (*Tribunal administratif*); in buona sostanza, si tratta di ricorsi d'urgenza che chiedono che il giudice amministrativo²⁵ ordini al Governo di prendere le misure generali tese a rendere effettiva la possibilità di entrare in possesso del visto di ingresso sul territorio francese, in una situazione molto difficile, che ha visto la chiusura progressiva del consolato di Kabul e degli uffici consiliari in Pakistan ed in cui l'obbligo teorico di rilascio del visto di ingresso di ricongiungimento incombente sulle autorità francesi rischia di rimanere (praticamente) inoperativo per la stessa mancanza di un'autorità destinata a concederlo.

Il tutto, in una tipologia di contenzioso che ha registrato il massiccio intervento *ad adiuvandum* (pienamente ammesso) di alcune associazioni del settore e del *Conseil national des barreaux*.

Anche in questa (seconda) tipologia di contenzioso, gli ostacoli al riconoscimento di una qualche effettività alla possibilità di ottenere un visto di entrata sul territorio francese non sono certo pochi e le soluzioni della giurisprudenza si presentano molto oscillanti.

In particolare, il primo approccio alla problematica appare essere stato fortemente condizionato dalla stessa situazione di emergenza in corso e dalla presenza di una prassi per la quale, alle persone presenti all'interno dell'aeroporto di Kabul, non era richiesto alcun visto di entrata sul territorio nazionale, al fine dell'evacuazione: «*il résulte toutefois de l'instruction et des échanges à l'audience que, dans le contexte prévalant depuis le 15 août 2021 à Kaboul, la détention d'un visa d'entrée en France n'est pas requise pour prétendre au bénéfice de ces opérations d'évacuation. Les personnes présentes à l'intérieur de la zone dédiée à la France dans l'enceinte de l'aéroport de Kaboul et éligibles à la réunification familiale, qu'elles soient ou non munies d'un visa, ont ainsi vocation à être prises en charge par les moyens militaires français, dans la mesure de leur disponibilité, en vue d'un transfert vers le territoire national, tant que la situation locale permet la poursuite de ces opérations. Dans ces conditions, en l'état de l'instruction, le défaut*

²⁵ Trattandosi di un sindacato di atti generali, si tratta di una competenza che è devoluta, nel sistema del contenzioso amministrativo francese, alla competenza di unico grado del *Conseil d'État*.

de délivrance de visas apparaît sans incidence, dans l'immédiat, sur l'exercice du droit des requérants à bénéficier de la réunification de leur famille. Par suite, les conclusions tendant à l'adaptation de la procédure de vérification des documents démontrant la réalité des liens familiaux en vue de la délivrance de visas ne peuvent qu'être rejetées²⁶».

Finita la fase dell'evacuazione di Kabul, la soluzione (in buona sostanza, salomonica) tendente ad “assorbire” anche la problematica dei visti nella “lotteria” dell'entrata nell'aeroporto di Kabul ha lasciato il passo a soluzioni più “interventiste” che hanno visto il giudice amministrativo chiedere direttamente all'autorità politica misure di organizzazione tese a rendere effettiva la possibilità di ottenere il rilascio di un visto di entrata sul territorio nazionale.

In particolare, un secondo e più recente intervento della *formation collégiale* del *Juge des référés* del *Conseil d'État* ha dovuto prendere atto di una situazione di forte problematicità nel rilascio dei visti di entrata derivante dalla chiusura delle sedi diplomatiche in Afghanistan: *«les problèmes sécuritaires et l'instabilité grandissante en Afghanistan ont obligé la France à fermer au public le service des visas de sa représentation diplomatique dans ce pays, ne permettant plus d'assurer l'enregistrement des demandes de visas. Si, pour pallier cette situation, le poste consulaire d'Islamabad a été reconnu compétent pour instruire ces demandes, les menaces qui pèsent au Pakistan sur les intérêts français ont contraint à fermer à son tour ce poste consulaire en avril 2021. Il résulte de l'instruction et des échanges à l'audience que la cessation de l'activité des postes consulaires à Kaboul puis à Islamabad pour des raisons sécuritaires, combinée avec les perturbations liées à la crise sanitaire, ont conduit à prendre un retard considérable, qui concernerait plus de 3 500 dossiers, dans l'enregistrement et l'instruction des demandes de visa présentées, pour certaines depuis plusieurs années, par les membres des familles de ressortissants afghans pouvant bénéficier de la réunification familiale²⁷».*

Una situazione di forte problematicità che ha indotto il *Conseil d'État* ad abbandonare la “vecchia linea” di non intervento, per una politica più attiva nei confronti dell'autorità governativa; politica che, al momento, si è conclusa con il riconoscimento della sostanziale sufficienza delle misure prese dall'autorità governativa, tendenti al potenziamento degli uffici di New Delhi, Teheran ed Islamabad ed all'attribuzione ai detti uffici dell'eccezionale competenza a trattare anche le richieste di visti d'entrata originariamente di competenza delle rappresentanze in Afghanistan chiuse: *«en réponse à cette situation très dégradée, et ainsi qu'il a été dit au point 3, un arrêté a été pris le 20 mai 2021, soit postérieurement à la demande des requérants, par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et le ministre de l'intérieur qui donne*

²⁶ C.E., *Juge des référés, formation collégiale*, ord. 25 août 2021, n. 455744, *cit.*, punto 8 della motivazione.

²⁷ C.E., *Juge des référés, formation collégiale*, ord. 8 septembre 2021, n. 455751 (in <https://www.legifrance.gouv.fr/>), punto 7 della motivazione.

compétence aux postes consulaires à New Delhi et à Téhéran, outre celui d'Islamabad, pour instruire les demandes de visas présentées par des ressortissants afghans. Les requérants soutiennent qu'au vu du retard pris, les dysfonctionnements constatés appellent des mesures complémentaires d'organisation et d'information dans les postes consulaires saisis ou susceptibles d'être saisis par des ressortissants afghans, ainsi que des aménagements exceptionnels de la procédure d'instruction des demandes de visas présentées par les familles concernées. D'une part, il résulte des éléments produits après l'audience par le ministre de l'intérieur, à la demande des juges des référés, que si les dossiers qui avaient été déposés auprès du poste d'Islamabad, mais pour lesquels les prises d'empreintes n'avaient pas encore été effectuées, ont vocation à être pris en charge par les postes de Téhéran et New Delhi et si, en conséquence, les intéressés sont invités à se rapprocher, selon leur choix, d'un de ces deux postes, il appartient à ces postes de prendre en compte les éléments d'instruction déjà réalisés, ainsi que l'antériorité des demandes, afin notamment d'apprécier l'âge des enfants des demandeurs à la date de dépôt des dossiers, et de procéder à un traitement prioritaire de ces dossiers en instance. En outre, dans ses écritures, le ministre de l'intérieur s'est engagé à ce que soit mise en œuvre, pour les demandes des ressortissants afghans au titre de la réunification familiale, la dérogation prévue par l'article 1er du décret du 13 novembre 2008 relatif aux attributions en matière de visas qui autorise tout chef de poste consulaire à "délivrer des visas aux étrangers justifiant de motifs imprévisibles et impérieux qui ne leur ont pas permis de déposer leur demande dans la circonscription consulaire où ils résident habituellement"²⁸».

In buona sostanza, quindi, un atteggiamento sostanzialmente attendista nell'attesa delle «mesures prises prochainement en termes de dimensionnement des moyens humains, matériels et immobiliers, en lien avec les postes concernés et en fonction de l'évolution sécuritaire²⁹» promessa dal governo, ma che non esclude (ed anzi, in un certo senso, preannuncia) successivi ed eventuali interventi del *Conseil d'État* tesi a rendere effettiva la possibilità di vedersi rilasciare un visto d'entrata sul territorio nazionale finalizzato alla successiva presentazione di una domanda d'asilo o dettato da ragioni di ricongiungimento familiare; soprattutto, una sostanziale evoluzione della giurisprudenza che ha sostanzialmente spostato il punto focale dal tentativo (forse troppo ambizioso) di "giuridicizzare" le operazioni di evacuazione ad una gestione più avanzata dei visti di entrata sul territorio nazionale, aperta al sindacato giurisdizionale sui relativi dinieghi a ed a una più piena applicazione del principio di effettività del rilascio dei visti.

Una prospettiva forse più banale, ma comunque più aperta alle esigenze di effettività e che tende a rimuovere gli ostacoli sostanziali all'esercizio del diritto di asilo ed al ricongiungimento familiare e che, proprio per questo, tende, quasi inevitabilmente, a focalizzarsi sugli aspetti "più pratici"

²⁸ C.E., *Juge des référés, formation collégiale*, ord. 8 septembre 2021, n. 455751, cit., punto 8 della motivazione.

²⁹ C.E., *Juge des référés, formation collégiale*, ord. 8 septembre 2021, n. 455751, cit., punto 8 della motivazione.

e sugli ostacoli più concreti alla richiesta di un visto di ingresso sul territorio nazionale, come la chiusura delle sedi diplomatiche in Afghanistan, i tempi di definizione delle pratiche o i relativi adempimenti burocratici.

In questa prospettiva, appare assai rilevante (anche se, in un certo senso, paradossale), il fatto che l'orientamento giurisprudenziale sopra richiamato e tendente a favorire il più possibile il rilascio di un visto per ricongiungimento familiare si sia, in buona sostanza, arrestato davanti al (prevedibile) ostacolo pratico costituito dall'obbligo dei richiedenti, all'atto della presentazione della domanda, di presentarsi «di persona per fornire le loro impronte digitali o l'immagine del loro volto» previsto dall'art. 10, 1° comma del reg. 13 luglio 2009, n. 810/2009/CE (regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario dei visti, cd. codice dei visti) e dall'art. R312-1 del *code de l'entrée et du séjour des étrangers en France*: «il ressort de l'article 10 du code communautaire des visas que les demandeurs de visas doivent se présenter en personne pour que soient relevées leurs empreintes digitales et l'article R. 312-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France dispose que : " La personne qui sollicite la délivrance d'un visa est tenue de produire une photographie d'identité et de se prêter au relevé de ses empreintes digitales ... ". Il est constant que les parents de M. B... ne se sont pas présentés en personne devant une autorité consulaire française pour formuler une demande au titre de la protection fonctionnelle dont il bénéficie. En conséquence, les ministres, dont les représentants ont, au demeurant, indiqué lors de l'audience que toute demande qui serait formée devant une autorité consulaire française serait considérée et traitée de manière prioritaire, sont fondés à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Paris leur a enjoint de délivrer aux parents de M. B... " tout titre leur permettant d'entrer en France »³⁰ ».

Precisazione giurisprudenziale che, oltre a confermare l'importanza del cd. codice comunitario dei visti³¹ nella materia che ci occupa, evidenzia come la prospettiva del *Conseil d'État* finalizzata ad un controllo delle modalità generali di gestione delle problematiche amministrative relative al rilascio dei visti espressa da C.E., *Juge des référés, formation collégiale*, ord. 25 août 2021, n. 455744 e 8 septembre 2021, n. 455751 possa essere, in un certo senso, più premiante ed incisiva della prospettiva "più individualistica" posta a base dei contenziosi richiamati al paragrafo precedente; prospettiva più individualistica che si focalizza più sul caso singolo e presenta l'indubbio vantaggio del doppio grado di giurisdizione (*Tribunal administratif* in primo

³⁰ C.E., *Juge des référés*, ord. 24 décembre 2021, n. 459350, *cit.*, punto 5 della motivazione.

³¹ Che, sotto un diverso profilo, risulta anche al centro della risposta giudiziaria italiana alla crisi afghana che, come noto, ha già riscontrato una decisione in sede cautelare (Trib. Roma, Sez. diritti della persona e immigrazione, 21 dicembre 2021, R.G. n. 62652 in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2022/01/Tribunale-Roma-ord.-21.12.2021.pdf>) che ha superato l'ostacolo relativo alla mancata previsione, nel nostro ordinamento, di un visto di ingresso finalizzato alla presentazione di una domanda di asilo, sulla base del riferimento all'istituto del «visto per motivi umanitari» di cui all'art. 25, 1° comma lett. a) del reg. 13 luglio 2009, n. 810/2009/CE.

grado ed eventuale secondo passaggio avanti al *Conseil d'État*), ma che rischia di impantanarsi, alla fine, nella sostanziale mancanza di un consolato deputato a raccogliere le domande di visto ed a curare gli adempimenti comunitari relativi all'identificazione dei richiedenti.

Una problematica certo banale, ma che nelle aree di crisi, come quella afghana, risulta di importanza fondamentale e rischia di rendere praticamente inoperativa la possibilità teorica di richiedere un visto di ingresso sul territorio francese prospettata, in termini generali, dalla giurisprudenza sopra richiamata.

4. Qualche (provvisoria) conclusione ed una differenza importante con la situazione italiana

Il breve *excursus* dell'evoluzione della giurisprudenza francese che si è cercato di fornire nelle pagine precedenti evidenzia sicuramente una materia in forte evoluzione, ma che permette già di pervenire ad alcune (provvisorie) conclusioni.

La prima, di carattere più generale, attiene alla necessità di inquadrare anche la vicenda in esame all'interno di un quadro generale che vede il giudice amministrativo (francese, ma si tratta di una considerazione pienamente estendibile anche all'esempio italiano) sempre di più chiamato ad intervenire su problematiche e prerogative "politiche" e caratterizzate da una forte attenzione dei media e dell'opinione pubblica.

A questo proposito, merita sicuramente adesione il rilievo operato da una parte della dottrina e relativo al ruolo decisivo che deve essere attribuito al fatto che «*le juge administratif n'a plus le même rapport au temps*³²»; la forte e progressiva riduzione dei tempi di giudizio (evidentissima in Francia, ma in atto anche in Italia) e, soprattutto, l'introduzione di procedure di *référé* (nella vicenda che ci occupa, all'opera nella versione del cd. *référé-liberté*) che permettono ad un giudice monocratico di prendere decisioni in tempi molto brevi hanno, infatti, attribuito alla giurisdizione amministrativa «*une visibilité accrue et ... une place nouvelle dans le débat public*³³».

Nuovo ruolo del giudice amministrativo che lo porta sempre di più «*aux marges du politique*» ed impone una difficile opera di "regolazione dei confini" che deve trovare espressione in una giurisprudenza equilibrata che gli permetta di «*exercer pleinement son office de gardien de la légalité tout en respectant les choix qui appartiennent aux autorités politiques*³⁴»; una conclusione che può certo essere sottoscritta da tutti, ma che, per essere messa in pratica, richiede il passaggio attraverso la decisione di vicende concrete (come quelle

³² B. Stirn, *La juridiction administrative et les débats politiques*, cit., 47.

³³ B. Stirn, *La juridiction administrative et les débats politiques*, cit., 47 che cita, tra gli altri, i casi Dieudonné, Lambert e la cospicua giurisprudenza del *Conseil d'État* formatasi con riferimento alla crisi pandemica.

³⁴ Citazioni sempre da B. Stirn, *La juridiction administrative et les débats politiques*, cit., 48.

originata dall'evacuazione di Kabul) che vengono ad integrare delle vere e proprie "scelte tragiche"³⁵ di non facile soluzione e che sicuramente pongono in tensione più di una delle categorie ricostruttive tradizionali.

La seconda conclusione attiene più direttamente alla materia del diritto d'asilo e ad una (sommatoria) comparazione tra l'ordinamento francese e quello italiano.

A questo proposito, risulta di immediata evidenza come la risposta dell'ordinamento francese alla crisi afghana sia stata certo facilitata dal fatto che l'ordinamento francese, a differenza di quello italiano³⁶, prevede una procedura di *asile à la frontière* oggi regolamentata dagli artt. da L351-1 a L352-9 del *code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*; una procedura che prevede però la ritenzione del richiedente il visto d'ingresso finalizzato alla successiva presentazione di una domanda d'asilo in una «*zone d'attente*» appositamente organizzata³⁷ fino alla definizione del procedimento amministrativo e della fase di primo grado del contenzioso giurisdizionale eventualmente originatosi dalla contestazione del provvedimento di diniego.

Al di là di quanto espressamente previsto dal *code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, sembra però che siano costantemente rilasciati, in maniera discrezionale, un certo numero di visti di ingresso per ragioni umanitarie sostanzialmente finalizzati alla successiva presentazione di una domanda d'asilo³⁸; come sottolineato dalla giurisprudenza, si tratta però di un potere ampiamente discrezionale che non importa «*aucun droit à la délivrance d'un visa en vue de déposer une demande d'asile en France*»³⁹ e che risulta ampiamente condizionato e conformato dalle direttive generali che l'amministrazione può dettare in merito.

³⁵ Anche nella materia che ci occupa si evidenzia, infatti, quella discrasia tra mezzi limitati a disposizione e soggetti interessati che è alla base della categoria delle *scelte tragiche* di P. Calabresi e P. Bobbitt, *Scelte tragiche*, Milano, 2006 ed impone il ricorso a diversi metodi di allocazione (in questo caso, oscillanti tra la "lotteria" dell'aeroporto *Hamid Karzai* ed il tentativo di una razionalizzazione giudiziaria nelle aule della giustizia amministrativa).

³⁶ Da cui la difficoltà di base che Trib. Roma, Sez. diritti della persona e immigrazione, 21 dicembre 2021, R.G. n. 62652 *cit.* ha ritenuto di poter superare richiamando l'istituto del «visto per motivi umanitari» di cui all'art. 25, 1° comma lett. a) del reg. 13 luglio 2009, n. 810/2009/CE.

³⁷ La circostanza ha portato la dottrina (M. Denis-Linton, *Le droit d'asile*, Paris, 2017, cap. VI, par. 1, che esamina la disciplina di cui agli artt. L213-8-1 del CESEDA, oggi sostituita dalle previsioni sopra richiamate e che delineano una sistematica praticamente analoga) a rilevare come si tratti di «*procédure exclusivement mise en oeuvre dans le grands aéroports (et qui) permet de retenir l'étranger en «zone d'attente» le temps nécessaire pour examiner si la demande répond à l'un des motifs énoncés*».

³⁸ «*Des visas de long et court séjour pour motif humanitaire (au nombre de 14873) ont néanmoins été délivrés par la France en 2017, mais de manière discrétionnaire*»: C. Teitgen-Colly, *Le droit d'asile*, Paris, 2019, Parte III, Cap. II, I.

³⁹ Si veda, al proposito, C.E., *Juge des référés*, ord. 9 luglio 2015, n. 391392 (in <https://www.legifrance.gouv.fr>; *Recueil Lebon*), punto 4 e 5 della motivazione, che ha affrontato la problematica dei visti umanitari rilasciati con riferimento ai profughi siriani dall'Ambasciata francese di Beirut.

Quello che è certo è che l'ordinamento francese, per quello che riguarda la possibilità del rilascio di un visto di ingresso finalizzato alla successiva presentazione di una domanda di asilo, risulta molto meno "chiuso" rispetto all'ordinamento italiano (che attualmente non prevede normativamente un qualche istituto che possa servire alla bisogna e deve pertanto oscillare tra il ricorso al diritto comunitario operato dalla già citata Trib. Roma, Sez. diritti della persona e immigrazione, 21 dicembre 2021, R.G. n. 62652 ed il ricorso a «corridoi umanitari» di problematica legittimità⁴⁰); pur con le notevoli difficoltà sopra richiamate, risulta pertanto meno difficile che un richiedente asilo afgano possa entrare in possesso del visto necessario per procedere alla presentazione della domanda di asilo, valendosi della procedura d'*asile à la frontière* di cui agli artt. L351-1-L352-9 del *CESEDA* o dei visti umanitari rilasciati dalle Ambasciate ancora attive nei paesi circostanti l'area afgana.

Si tratta pertanto di un sistema indubbiamente meno "chiuso" del nostro ed in cui una giurisprudenza come quella relativa al ricongiungimento familiare ed al riconoscimento del diritto d'asilo può sicuramente trovare, pur con le considerevoli difficoltà sopra richiamate, un terreno più fertile.

Quel che è certo è che la crisi afgana ci costringe, ancora un volta, a confrontarci con un dato ormai indubitabile e relativo alla necessità di attribuire alla politica di rilascio dei visti (anche di semplice transito in ambito aeroportuale) ed alla «*fermeture fréquente des consulats dans les pays en crise*» un ruolo di "regolatore occulto" dei flussi di domande d'asilo, in una logica che non può non rilevare come, in concreto, «*les demandeurs d'asile sont en pratique privés de la possibilité d'obtenir un tel visa*⁴¹».

Un dato indubbiamente problematico che ha indotto la dottrina a sollecitare nuove «norme UE, ma anche ... norme nazionali flessibili in base alle situazioni di fatto ... (che prevedano nuove) procedure complementari e alternative di ingresso regolare degli stranieri o apolidi che vogliano lasciare lo Stato in cui si trovano per presentare domanda di asilo in Italia, come in ogni altro Stato della UE, fermo restando che la richiesta di accedere a queste ... vie dovrebbe essere esaminata in modo rapido e sommario dagli organi nazionali preposti alla valutazione delle domande di asilo e dovrebbe essere accolta allorché ritengano che la richiesta di protezione internazionale o speciale sia presentata da determinate categorie di persone, indicate dalla normativa, più evidentemente bisognose di protezione o vulnerabili ovvero allorché la ritengano non manifestamente infondata⁴²»; nell'attesa di queste (forse abbastanza improbabili) nuove norme non rimane pertanto alla dot-

⁴⁰ P. Bonetti, *Editoriale, cit.*,

⁴¹ Citazioni da C. Teitgen-Colly, *Le droit d'asile, cit.*, Parte III, Cap. II, I.

⁴² P. Bonetti, *Editoriale, cit.*, che rileva anche come «la domanda dovrebbe essere poi confermata dall'interessato dopo il suo ingresso regolare in Italia e nel sistema di accoglienza, e quindi verbalizzata ed esaminata con una procedura semplificata, magari senza colloquio se la competente commissione territoriale riconosca la protezione internazionale».

trina ed alla giurisprudenza che cercare di operare con gli strumenti attualmente disponibili ed il breve *excursus* fornito in queste pagine vuole sostanzialmente testimoniare quanto si è finora fatto nell'ordinamento francese e quanto ci si può ancora ragionevolmente attendere nei prossimi anni (soprattutto per effetto dell'atteggiamento "vigile" che il *Conseil d'État* ha manifestato con riguardo alla problematica della chiusura delle sedi diplomatiche e della definizione delle domande di ricongiungimento pendenti).

Ritornando alla foto che ha costituito l'occasione di questo scritto, potremmo dire che siamo ancora molto lontani dal (forse utopico) sogno di una regolamentazione sulla base di criteri giuridici precisi di operazioni diplomatico-militari come l'evacuazione dall'aeroporto di Kabul, ma che qualcosa si può certo fare (e si sta cercando di fare) con riferimento alla problematica dei visti finalizzati alla presentazione della domanda di asilo o al ricongiungimento familiare; un obiettivo sicuramente molto meno ambizioso, ma che vorrebbe dire già molto in una situazione come quella afghana degli ultimi mesi.

Luigi Viola
Tribunale Amministrativo Regionale per
la Toscana, via Ricasoli n. 40, 50122 Firenze;
Università degli Studi di Udine
luigi.viola@uniud.it

