



# ESPERIMENTO GRECIA: UN'IDEA DI EUROPA

IL SISTEMA DI ASILO GRECO AD UN ANNO DALL'ACCORDO/DICHIARAZIONE UE-TURCHIA

ASGI

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione



Here and below:  
Outside the Hotspot of Moria.

Tutte le immagini sono state scattate a  
Lesbo nel mese di marzo 2017  
© Stefano Rubini  
[info: stefano\_rubini@libero.it]



**info e contatti:**

**Lucia Gennari | [lucia.gennari@gmail.com](mailto:lucia.gennari@gmail.com)**

**Giulia Crescini | [crescini.g@gmail.com](mailto:crescini.g@gmail.com)**

**Salvatore Fachile | [fachile@gmail.com](mailto:fachile@gmail.com)**

# INDICE

<b>ESPERIMENTO GRECIA: UN'IDEA DI EUROPA IL SISTEMA DI ASILO GRECO AD UN ANNO DALL'ACCORDO/DICHIARAZIONE UE-TURCHIA</b>	<b>5</b>
MENO ARRIVI E MENO TRANSITI	5
L'APPLICAZIONE DELL'ACCORDO/DICHIARAZIONE E LE PROCEDURE DI ASILO	6
IL RUOLO DEGLI ATTORI ISTITUZIONALI E DELLE AGENZIE EUROPEE	9
LA NATURA DELL'ACCORDO E PERCHÉ CI INTERESSA	10
<b>LA PROCEDURA. GLI AGGIORNAMENTI</b>	<b>12</b>
IL PRIMO GRADO DELLA PROCEDURA	12
PROCEDURE ACCELERATE - PROCEDURA DI FRONTIERA	12
LA PROCEDURA DI AMMISSIBILITÀ DELLE DOMANDE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE. LA MERGE PROCEDURE	14
<b>FOCUS: DOMANDA REITERATA</b>	<b>15</b>
SUL RITIRO IMPLICITO DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	16
LA PRASSI ILLEGITTIMA RISCONTRATA	17
<b>FOCUS: RUOLO EASO</b>	<b>18</b>
<b>IL RICORSO AVVERSO LE DECISIONI DI PRIMO GRADO</b>	<b>22</b>
SULLA COMPOSIZIONE DELL'APPEAL COMMITTEE	22
IL PROCEDIMENTO DI APPELLO - TEMPORANEA SOSPENSIONE DELLE DECISIONI	23
SUL DIRITTO AD UN RICORSO EFFETTIVO	24
- LA POSSIBILITÀ DI ESSERE ASCOLTATI	24
- L'ACCESSO AL GRATUITO PATROCINIO	24
- LA SOSPENSIONE DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO	25
<b>FOCUS: DETENZIONE</b>	<b>26</b>
<b>FOCUS: VULNERABILI E RICONGIUNGIMENTI DUBLINO SITUAZIONE NORMATIVA E PROSPETTIVE FUTURE</b>	<b>29</b>
<b>RIMEDI GIURIDICI AZIONABILI IN AMBITO EUROPEO E NAZIONALI</b>	<b>33</b>
IL RICORSO PER ANNULLAMENTO ALLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA. LA POSSIBILITÀ DI AGIRE CON GLI STRUMENTI DI DIRITTO INTERNO: LA LEGITTIMAZIONE DEI PARLAMENTI NAZIONALI	33
LA POSSIBILITÀ DI CONTRASTARE L'ACCORDO UE-TURCHIA AZIONANDO RIMEDI GIURIDICI DI DIRITTO INTERNO ITALIANO. SOLLEVARE IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE	34
L' ACCESSO AL CONTENUTO DELL'ACCORDO E IL RICORSO CONTRO IL DINIEGO DI ACCESSO AGLI ATTI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA	35
RICORSO ALL'OMBUDSMAN EUROPEO	36
- L'IMPATTO DELL'ACCORDO UE-TURCHIA SUL RISPETTO DEI DIRITTI UMANI. IL RUOLO DELLA COMMISSIONE EUROPEA	36
- IL RUOLO DELL'EASO: LA LEGITTIMAZIONE E LA LEGITTIMITÀ DELLA SUA AZIONE NELL'AMBITO DELL'ACCORDO UE-TURCHIA	36
I RICORSI ALLA CEDU PER LA VIOLAZIONE DELLA CONVENZIONE EUROPEA SUI DIRITTI DELL'UOMO	37
<b>L'ALTRO VOLTO DELL'EUROPA: DIALOGO CON M.</b>	<b>39</b>
di Francesco Ferri	
<b>LESBO, MARZO 2017. VIAGGIO AL TERMINE DELLA ROTTA</b>	<b>43</b>
di Thomas Santangelo	



Turkish mainland seen from the top of a mountain in Lesbos



Turkish boats' wrecks on the shore in Skala Sikimineas

# ESPERIMENTO GRECIA: UN'IDEA DI EUROPA

## IL SISTEMA DI ASILO GRECO AD UN ANNO DALL'ACCORDO/ DICHIARAZIONE UE-TURCHIA

Alcuni mesi dopo il monitoraggio realizzato in Grecia da un gruppo di operatori legali e avvocati coordinati da A.S.G.I., a seguito del quale è stato pubblicato il report "Esperimento Grecia"<sup>1</sup>, tra il 26 e il 30 marzo 2017 è stata effettuata una seconda attività di osservazione<sup>2</sup> e ricerca in quattro differenti zone del paese (Atene e le isole di Lesbo, Chios e Samos)<sup>3</sup>.

Durante i sopralluoghi sono stati visitati i centri di registrazione e identificazione di Lesbo, Samos e Chios, ed è stato possibile intervistare formalmente e informalmente diversi attori, istituzionali<sup>4</sup> e non<sup>5</sup>, coinvolti a vario titolo nel funzionamento del sistema di asilo greco, e molti richiedenti asilo.

L'obiettivo di questo secondo momento di osservazione e monitoraggio è stato quello di aggiornare le informazioni raccolte lo scorso giugno, con l'idea di mettere in luce come in effetti la Grecia possa ancora e sempre più essere considerata alla stregua di **un laboratorio per la sperimentazione ed il perfezionamento delle più recenti politiche europee in materia di gestione dei flussi migratori** il cui fine, ormai sempre più esplicito, sarebbe quello di ridurre drasticamente gli arrivi nello spazio europeo. In questa dimensione, la politica degli accordi bilaterali, l'utilizzo del metodo *hotspot*, l'introduzione dei meccanismi procedurali legati ai concetti di "paese di primo asilo", "paese terzo sicuro"<sup>6</sup> e "paese di origine sicuro" nell'ambito delle procedure di asilo e l'attribuzione di un ruolo sempre più centrale alle agenzie europee, sono strumenti che già a partire dal marzo del 2016 si sono rivelati indispensabili per determinare una radicale **diminuzione dei flussi migratori** provenienti dalla Turchia e diretti in Grecia. Questi stessi dispositivi hanno un ruolo centrale anche nelle prospettive di riforma del sistema di asilo europeo e nei processi di esternalizzazione del controllo delle frontiere e delle procedure di asilo. È per questo motivo che nel corso del presente report verranno continuamente richiamati in nota alcuni passaggi delle proposte attualmente in discussione al parlamento europeo, con riferimento ai principali strumenti normativi in materia di asilo.

## MENO ARRIVI E MENO TRANSITI

La pubblicazione dell'accordo/dichiarazione Ue-Turchia si inserisce in un contesto in cui gli stati membri e le istituzioni europee ricorrono con convinzione allo strumento degli accordi bilaterali (nelle forme più varie) con i paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori, con l'obiettivo dichiarato – per lo meno in una fase iniziale – di *"salvare vite in mare"*, *"combattere il traffico di esseri umani"* e *"sradicare le cause delle migrazioni"*. Nei documenti più recenti<sup>7</sup>, l'obiettivo delle politiche europee basate sulla cooperazione con i paesi terzi è sempre

1 Consultabile e scaricabile, in inglese e in italiano, alla pagina <https://pushandback.com/esperimento-grecia/>

2 Hanno partecipato: Loredana Leo, Giulia Crescini, Lucia Gennari, Salvatore Fachile, Francesco Ferri, Thomas Vladimir Santangelo, Claudia Paladini, Jennifer Locatelli, Angela Nittoli, Stefano Rubini, Islem Lamti, Paolo Sabbagh, Emanuele Petrella, Chiara Maiorano, Marina De Stradis, Georgia Adamis, Giulia Pelizzo, Marilù Porchia, Faizan Raheem Muhammad, Barbara Boni, Cristina Nazzaro, Abdallah Alagha, Selene Zaniboni, Claudia Monti, Rosangela Altamura, Maria Sole Luperto.

3 Il viaggio è stato realizzato con il supporto di Oxfam - Grecia.

4 Hellenic Asylum Service, membri delle Appeals Committees, UNHCR, OIM, EASO.

5 Associazioni e ONG fra cui MSF, European Lawyers in Lesvos, Aitima, METAdrasi, Greek Council for Refugees, Danish Council for Refugees, Advocates Abroad.

6 V. artt. 33 e ss. Dir. 2013/32/UE e art. 36 della proposta di un regolamento procedure (COM(2016)467 final).

7 V. la Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo di Malta del 3 febbraio 2017 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>.

più esplicitamente riconducibile alla drastica riduzione degli arrivi sul territorio europeo, “no matter how”. In effetti, la principale conseguenza dell'accordo/dichiarazione con la Turchia è rappresentata proprio da un radicale abbassamento del numero di migranti in arrivo sulle coste greche, nonostante non abbiano trovato un'applicazione diffusa i principali e più innovativi meccanismi introdotti (la riammissione di richiedenti asilo e il c.d. meccanismo dell'1:1).

A partire dal marzo del 2016 e soprattutto nei mesi successivi è stato possibile osservare una netta diminuzione degli arrivi sulle coste delle isole dell'Egeo e un mutamento delle nazionalità prevalenti, nonostante il numero di riammissioni in Turchia sia stato, tutto sommato, non altissimo<sup>8</sup>.

**Nel corso dei primi tre mesi del 2016 sono sbarcate in Grecia 152.617 persone, tra aprile e settembre 2016 ne sono arrivate invece 15.528** (dati Oim<sup>9</sup>), e oggi la media degli arrivi giornalieri è di poco superiore alle 50 persone<sup>10</sup>, quando nello stesso periodo del 2016 erano circa 1.700.

Anche la **composizione di questi flussi, sempre secondo i dati Oim, è mutata**: se nel 2016 le nazionalità prevalenti fra i migranti sbarcati in Grecia erano quelle siriana, afghana, irachena, pakistana e iraniana, nel 2017 afghani e pakistani non rientrano più fra le nazionalità più presenti, lasciando il posto ai cittadini algerini, della Repubblica Democratica del Congo e del Kuwait. Nell'isola di Lesbo abbiamo incontrato pochissimi cittadini siriani arrivati di recente e molti richiedenti asilo africani.

Secondo i dati forniti dalla Commissione UE nell'ultimo rapporto sull'applicazione dell'accordo Ue-Turchia del 2 marzo 2017, ci sarebbero attualmente **14.010 migranti sulle isole**<sup>11</sup> (a fronte di una capacità ricettiva di 7.450 posti) e, in generale, **sul territorio greco si conterebbero 62.000 richiedenti asilo (numero risultante al termine della conclusione delle procedure di pre-registration)**.

A determinare la diminuzione del numero degli arrivi in Grecia contribuisce evidentemente anche la brusca **chiusura della “rotta balcanica”**.

Se si leggono le statistiche pubblicate da OIM<sup>12</sup>, è possibile notare immediatamente il cambiamento, in direzione di una forte riduzione (che in alcuni paesi configura un vero e proprio azzeramento) della quantità di persone transitate attraverso Macedonia, Serbia, Ungheria, Croazia e Slovenia.

Una chiusura che, come descritto da una varietà di fonti<sup>13</sup>, è stata realizzata anche grazie al **diffuso utilizzo della forza e della violenza da parte delle autorità di pubblica sicurezza dei diversi paesi coinvolti e alla violazione ripetuta dei diritti fondamentali dei migranti in transito**.

## L'APPLICAZIONE DELL'ACCORDO/DICHIARAZIONE E LE PROCEDURE DI ASILO

In più occasioni i rappresentanti delle istituzioni europee, in particolare della Commissione, hanno manifestato l'esigenza di dare impulso all'implementazione dell'accordo Ue-Turchia, a fronte del “basso” numero di riammissioni effettivamente realizzate. Inoltre, non sembrerebbe che il meccanismo della riammissione sulla

---

<sup>8</sup> Secondo i dati OIM aggiornati al 3 aprile 2017, sarebbero state riammesse 943 persone in Turchia: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/56357>.

<sup>9</sup> [http://migration.iom.int/docs/Q3\\_Flows\\_Compilation\\_Report.pdf](http://migration.iom.int/docs/Q3_Flows_Compilation_Report.pdf)

<sup>10</sup> Dati rilevati da UNHCR, v. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/56356>.

<sup>11</sup> Dati OIM, v. [http://migration.iom.int/docs/Monthly\\_Flows\\_Compilation\\_No4\\_11\\_April\\_2017.pdf](http://migration.iom.int/docs/Monthly_Flows_Compilation_No4_11_April_2017.pdf); 12.953 secondo i dati UNHCR aggiornati al 9.5.2017 (<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/56357>).

<sup>12</sup> Secondo questi dati, se nel 2016 avevano attraversato questi paesi almeno 393.555 persone, i dati parziali del 2017 indicano il passaggio di sole 408 persone, peraltro rintracciate solo in Macedonia e in Ungheria ([http://migration.iom.int/docs/Q1\\_2017\\_statistical\\_Overview.pdf](http://migration.iom.int/docs/Q1_2017_statistical_Overview.pdf)).

<sup>13</sup> V. “A dangerous game” - Belgrade Centre for Human Rights, Macedonian Young Lawyers Association, Oxfam e “Sopralluogo Ungheria e Serbia” di Annapaola Ammirati e Ilaria Sommaruga.

base dell'inammissibilità della richiesta d'asilo abbia trovato concreta applicazione.

Le persone riammesse in Turchia, infatti, sono state trasferite sulla base del preesistente accordo di riammissione fra Grecia e Turchia o del più recente accordo Ue-Turchia, sempre relativo alla riammissione dei c.d. migranti economici (persone che non hanno presentato richiesta di asilo o la cui richiesta è stata rigettata in via definitiva).

Questa situazione è stata determinata, oltre che dalla generale lentezza delle procedure, anche dall'orientamento delle Commissioni di Appello che tendevano ad accogliere la maggior parte dei ricorsi avverso le decisioni di inammissibilità delle richieste d'asilo sulla base della considerazione per cui la Turchia non poteva essere ritenuta un paese terzo sicuro o un paese di primo asilo nemmeno per i richiedenti siriani, che pure formalmente avrebbero potuto accedere ad una forma di protezione temporanea<sup>14</sup>.

Si ritiene che proprio in ragione di questo orientamento sia intervenuta nel giugno del 2016 una riforma della legge sull'asilo che ha modificato la composizione delle Commissioni d'Appello<sup>15</sup>. Sembra, in effetti, che le nuove Commissioni abbiano avuto nei primi tempi un orientamento più restrittivo, ma occorre sottolineare che ad oggi tutte le decisioni in merito ai ricorsi sull'ammissibilità sono sospese in attesa di una pronuncia del Consiglio di Stato<sup>16</sup>.

Per garantire una maggiore efficacia dell'accordo, la Commissione europea ha pubblicato nel dicembre 2016 un **Joint Action Plan** (d'ora in avanti JAP)<sup>17</sup> con cui vengono individuate le azioni che il Governo greco, in cooperazione con le istituzioni europee, avrebbe dovuto intraprendere nei mesi successivi. In generale la Commissione auspica un maggiore ricorso all'utilizzo della procedura di valutazione sull'ammissibilità delle richieste d'asilo e delle procedure accelerate, che comprendono l'uso della detenzione amministrativa.

Fra le azioni suggerite, come si vedrà, il JAP indica anche la valutazione della possibilità di riammettere in Turchia anche richiedenti asilo vulnerabili o che potrebbero accedere alla procedura di ricongiungimento familiare ai sensi del regolamento Dublino, estendendo anche a queste categorie la valutazione sull'ammissibilità. Viene quindi richiesta una valutazione sulla possibilità di ridurre il numero dei gradi d'appello nell'ambito delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale.

Se già era evidente l'importanza dell'utilizzo delle procedure accelerate<sup>18</sup> e della procedura di valutazione dell'ammissibilità delle domande d'asilo per la buona riuscita dell'accordo, oggi questa circostanza risulta ancora più chiara alla luce del JAP. Ciò è ancora più importante se si considera che le previsioni contenute nel documento rispecchiano l'indirizzo generale delle istituzioni europee sulla gestione dei flussi migratori. Soluzioni analoghe saranno con buona probabilità applicate all'intero spazio europeo, a fronte dell'intervento sempre più pervasivo delle politiche dell'Ue in questa materia.

Per poter riammettere in Turchia anche i richiedenti asilo vulnerabili o che si potrebbero ricongiungere ai sensi del Regolamento Dublino, pur non essendo necessario provvedere ad una nuova modifica della legge greca sull'asilo o proporre una diversa interpretazione<sup>19</sup>, è richiesta una modifica della prassi fin qui applicata dal governo greco<sup>20</sup>.

---

14 In base alla "Law on Foreigners and International Protection" approvata in Turchia nel 2013 e in seguito modificata al fine di consentire ai beneficiari della protezione temporanea l'esercizio di attività lavorativa e la garanzia del mantenimento di tale status anche nel caso in cui si lasci temporaneamente il territorio turco.

15 V. il report "Esperimento Grecia" del 2016.

16 V. l'appello di Amnesty International relativo al procedimento innanzi al Consiglio di Stato ([http://ua.amnesty.ch/urgent-actions/2016/10/223-16/223-16-1?ua\\_language=en](http://ua.amnesty.ch/urgent-actions/2016/10/223-16/223-16-1?ua_language=en)).

17 Scaricabile al link [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/december2016-action-plan-migration-crisis-management\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/december2016-action-plan-migration-crisis-management_en.pdf); è stato poi pubblicato nel marzo 2017 un rapporto sulla sua applicazione [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302\\_progress\\_on\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_joint\\_action\\_plan\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_progress_on_the_implementation_of_the_joint_action_plan_en.pdf). Per un'analisi critica v. Apostolis Fotiadis "Greece Plans to Fast Track Asylum Claims to Save E.U.-Turkey Deal" pubblicato il 10 febbraio 2017 sul sito <https://apostolisfotiadis.wordpress.com>.

18 V. la prima parte del presente rapporto sulle procedure.

19 Opzioni che sembrerebbe siano state previste dal Governo greco al fine di poter applicare le procedure di frontiera e accelerate a queste due categorie di persone.

20 V. Focus vulnerabili e ricongiungimento Dublino.

Va anche sottolineato che, **a partire dal dicembre 2016, la procedura sull'ammissibilità è stata estesa anche a richiedenti asilo non siriani** ma provenienti da paesi che hanno un alto tasso di riconoscimento della protezione internazionale<sup>21</sup>. Si va quindi determinando un'articolazione delle procedure sempre più complessa e basata sulla nazionalità dei richiedenti, che lo stesso Asylum Service ha cercato con difficoltà di sintetizzare con una mappa concettuale<sup>22</sup>. Questo tema sarà affrontato successivamente.

Un differente trattamento in ragione della nazionalità si riscontra anche per quanto riguarda **l'effettiva privazione della libertà personale durante l'espletamento della procedura** di riconoscimento della protezione internazionale. La legge greca prevede infatti la possibilità del trattenimento, a determinate condizioni, dei richiedenti asilo che abbiano attraversato illegalmente la frontiera, ma nei fatti i centri a ciò deputati sulle isole (RIC – reception and identification centres) non sono strutture effettivamente chiuse, con l'eccezione di un settore dell'*hotspot* di Moria (Lesbo) che è stato talvolta utilizzato per la detenzione amministrativa di richiedenti provenienti da paesi con un basso tasso di riconoscimento della protezione<sup>23</sup> e, più sistematicamente, per chi è sottoposto a procedure di riammissione o rimpatrio.

Il trattenimento sulla base dell'ingresso illegale sul territorio ha una durata massima di 25 giorni, al cui scadere i richiedenti sono liberi di lasciare il centro (qualora l'uscita gli sia stata effettivamente impedita) ma rimangono sottoposti ad una limitazione della libertà di movimento che non gli consente di lasciare il territorio dell'isola in cui si trovano. I richiedenti asilo considerati vulnerabili o che possono accedere al ricongiungimento ai sensi del regolamento Dublino non vengono sottoposti a tale limitazione, ma proprio tale prassi sembrerebbe essere in via di ridefinizione, proprio al fine di rispondere alle prescrizioni del JAP.

L'esecuzione della misura del trattenimento avviene principalmente nell'isola di Lesbo – nel c.d. Settore B o nelle stazioni di polizia – oppure tramite il trasferimento dei migranti in attesa di riammissione o rimpatrio presso i

---

21 La valutazione di questo dato avviene sulla base delle statistiche pubblicate da Eurostat ogni 4 mesi: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report). Occorre evidenziare come l'estensione dell'applicazione di tale procedura anche a richiedenti asilo non siriani non corrisponda ad alcuna modifica legislativa o di prassi sull'accesso alla protezione internazionale nell'ordinamento turco. Pertanto ad oggi in Turchia solo i cittadini siriani hanno la possibilità di richiedere il rilascio di un titolo di soggiorno che consenta un concreto anche se limitato accesso ai diritti sociali e una effettiva protezione dal pericolo di *refoulement*. Per approfondire, soprattutto per quanto riguarda la condizione dei richiedenti asilo in Turchia, vedi S. Tunaboylu e J. Alpes *"The EU-Turkey deal: what happens to people who return to Turkey?"* pubblicato in Forced migration review – Refugee Studies Centre University of Oxford e *"No safe Refuge. Asylum seekers and refugees denied effective protection in Turkey"* pubblicato da Amnesty International. In questo documento vengono illustrati i principi della nuova legge turca che regola la condizione giuridica dello straniero riguardo alla protezione internazionale. Si legge in particolare che *"The Law on Foreigners and International Protection establishes a unique dual asylum structure. On the one hand are refugees from Syria, who are provided with "Temporary Protection" as a group. On the other hand are asylum-seekers from other countries, who can be granted one of three individual "International Protection" statuses from DGMM: 1) "refugees," who are fleeing from events in Europe, and who are permitted long-term integration in Turkey; 2) "conditional refugees," who are fleeing from events outside Europe, and who must await resettlement to a third country; and 3) "subsidiary protection" beneficiaries, who do not qualify as refugees or conditional refugees but who require protection because they face the death penalty, torture, or generalized violence amounting from armed conflict in their country of origin. For all International Protection applicants, Turkey has what is called a "satellite city policy," which requires them to live in a designated province (which excludes the largest cities of Ankara, Istanbul and Izmir). Turkey has also recently required Syrian refugees under Temporary Protection to remain in the province in which they first registered.*<sup>37</sup> In the new system, the precise role of UNHCR, which for decades was the principal de facto refugee status decision-maker in Turkey, is unclear. In theory, the Law on Foreigners and International Protection made DGMM the sole decision-maker on asylum matters. In practice, however, UNHCR continues to undertake registration for non-Syrians and refugee status determination for a limited number of individuals whom they identify as being particularly vulnerable – based on UNHCR's own mandate, not Turkish law – as well as the processing for resettlement of particularly vulnerable Syrian refugees. According to the NGO Refugee Rights Turkey, the legal significance of UNHCR's RSD decisions in Turkey's new asylum system is unclear". L'articolo di S. Tunaboylu e J. Alpes invece ben descrive i momenti successivi alla riammissione in Turchia. I cittadini non siriani, come confermato dalla Commissione nel rapporto sull'implementazione dell'accordo pubblicato a dicembre 2016, vengono trasferiti in centri di espulsione nella zona di confine con la Bulgaria. Organizzazioni non governative e ricercatori sottolineano come le persone trattenute in questi luoghi non ricevono adeguate informazioni legali sulla possibilità di accedere a forme di protezione internazionale o umanitaria, trascorrendo lunghi periodi in condizioni di detenzione inadeguate. Il rischio di rimpatrio in questi casi va rafforzandosi in ragione dell'impegno sempre più costante della Turchia nella propria politica di accordi bilaterali di riammissione, ad esempio con il Pakistan. I cittadini siriani vengono invece trasferiti in centri situati nelle regioni turche confinanti con la Siria, subendo anch'essi alcuni periodi di trattenimento a fini identificativi e di sicurezza. Anche in questo caso si lamenta una forte difficoltà nell'accesso ai diritti e all'informazione, con riferimento alla possibilità di richiedere il riconoscimento della protezione temporanea riservata ai cittadini siriani.

22 V. pag 47

23 V. Focus detenzione.



centri di espulsione sulla terraferma, principalmente nella zona di Atene. La detenzione in questi casi ha inizio con la notifica del provvedimento con cui le Commissioni di Appello rigettano i ricorsi avverso l'inammissibilità o il diniego della domanda d'asilo, poiché il ricorso al Tribunale Amministrativo non sospende automaticamente l'esecutività del provvedimento impugnato.

Inoltre, a causa dei costi del ricorso e delle difficoltà nel reperire un difensore, che risulta generalizzata in questa fase della procedura, pochi richiedenti hanno effettivo accesso a questo strumento di difesa<sup>24</sup>.

## IL RUOLO DEGLI ATTORI NON ISTITUZIONALI E DELLE AGENZIE EUROPEE

Si registra infine un **rafforzamento del già importante intervento delle agenzie europee e delle organizzazioni internazionali (governative e non)** sia nelle diverse fasi della procedura di asilo che, più in generale, nella gestione del fenomeno migratorio in Grecia.

Anche sotto questo aspetto la Grecia si può considerare come un laboratorio, soprattutto alla luce della recente riforma del regolamento che disciplina le attività di Frontex (Reg. 1624/2016) e della proposta di regolamento relativo ad EASO<sup>25</sup>, ad oggi in discussione. Entrambi i testi tendono ad attribuire compiti e facoltà sempre più pervasivi alle due agenzie nei rispettivi ambiti di azione: la gestione e il controllo delle frontiere e le attività di rimpatrio nel caso di Frontex, le procedure di riconoscimento della protezione internazionale in quello di EASO.

**EASO** in Grecia provvede a: definire linee guida e formulari utilizzati in tutte le fasi della procedura di riconoscimento della protezione internazionale compresa l'audizione personale del richiedente, predisporre le COI soprattutto in relazione alle nazionalità più diffuse tra i richiedenti sulle isole (Pakistan, Afghanistan, Iraq), occuparsi della formazione degli operatori coinvolti nelle diverse fasi della procedura, supportare l'Asylum Service, specialmente a Lesbo e Chios, anche nella gestione delle richieste nonché nell'organizzazione delle audizioni. Già dall'anno scorso in seguito all'entrata in vigore della nuova legge greca sull'asilo (l.n. 4375/16), EASO conduceva le interviste legate alla procedura di primo grado di valutazione dell'ammissibilità delle richieste, formulando poi un parere. Nel marzo di quest'anno i funzionari EASO partecipavano, insieme a quelli dell'Asylum Service, alle audizioni condotte nell'ambito della *"merge procedure"*, che comprende contemporaneamente una valutazione sull'ammissibilità e sul merito della richiesta d'asilo. **Questo ruolo risulta ulteriormente rafforzato dopo le modifiche proposte nel marzo 2017 alla legge sull'asilo, che prevedono un intervento – seppure indiretto – di funzionari selezionati da EASO e incaricati di supportare le Commissioni di Appello** sempre attraverso la stesura di pareri relativi ai singoli ricorsi, con l'obiettivo di velocizzare anche le procedure di secondo grado.

**Si rafforza anche il ruolo delle organizzazioni non governative che con sempre maggiore frequenza sono chiamate a supplire alle sistematiche carenze** che caratterizzano il sistema di asilo greco in termini di garanzie e rispetto dei diritti dei richiedenti asilo. Oltre a fornire il proprio supporto rispetto alle inadeguate condizioni di accoglienza, che sono state oggetto di innumerevoli denunce<sup>26</sup>, le ONG intervengono anche al fine di garantire ulteriori diritti, come ad es. il diritto alla difesa. Soprattutto nelle isole, infatti, i legali che supportano i richiedenti nel corso delle procedure di riconoscimento della protezione in primo e secondo grado sono supportati dalle ONG (in particolare METAdrasi ma anche Advocates abroad, European Lawyers in Lesvos e altre), anche nell'ambito di un programma recentemente approvato in accordo con UNHCR. Anche l'attività di screening delle vulnerabilità dei migranti in arrivo sembrerebbe essere stata

24 Sul punto si tornerà in merito alla procedura nel grado di appello.

25 "Proposta relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010" COM(2016)271 final del 4.5.2016 disponibile su <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-271-IT-F1-1.PDF>.

26 Si veda, fra gli altri, il recente rapporto di MSF "One year on from the Eu-Turkey deal: challenging the Eu's alternative facts".

quasi completamente delegata alle ONG, come Medicines du Monde, che effettua questa valutazione presso l'hotspot di Lesbo.

## LA NATURA DELL'ACCORDO E PERCHÉ CI INTERESSA

L'obiettivo di un drastico contenimento dei flussi migratori è stato realizzato mettendo in discussione alcuni dei principi fondamentali dell'ordinamento europeo, come è stato diffusamente osservato<sup>27</sup>.

Una questione centrale nel dibattito sull'accordo/dichiarazione è relativa alla sua natura: vero e proprio trattato internazionale o dichiarazione politica<sup>28</sup>? Dalle due differenti impostazioni derivano conseguenze tanto sul piano della validità e dell'efficacia dell'accordo quanto su quello dei possibili rimedi esperibili, anche nell'ottica del contenzioso strategico.

Nel corso dei mesi si sono contrapposte principalmente due tesi. La prima, più formalista e propensa a considerare l'accordo come una mera dichiarazione di intenti, valorizzava il linguaggio utilizzato nel comunicato stampa pubblicato sul sito del Consiglio europeo<sup>29</sup> (ad es. l'utilizzo dell'ausiliare "will" in luogo di "shall" o "should", come normalmente si usa nel linguaggio dei trattati) e la sua forma<sup>30</sup>. La seconda, invece, basandosi sulla disciplina della Convenzione di Vienna e sulla giurisprudenza costante della Corte internazionale di giustizia, sosteneva la necessaria applicazione del principio dell'irrelevanza della forma in relazione alla natura degli accordi internazionali. Secondo tale impostazione un accordo internazionale si definisce tale in relazione al suo contenuto (in particolare se è idoneo a creare vincoli fra gli Stati) e alle circostanze nelle quali è stato concluso. Seguendo questa prospettiva, molti autori hanno sostenuto con forza la natura di vero e proprio accordo internazionale della dichiarazione Ue-Turchia. Di qui le considerazioni circa l'illegittimità di tale accordo, che dovrebbe ritenersi concluso dal Consiglio europeo in violazione della disciplina dell'Unione in materia di conclusione di accordi internazionali e con l'inosservanza delle prerogative del parlamento europeo e dei parlamenti nazionali in questo ambito<sup>31</sup>. Alcuni ipotizzano profili di illegittimità anche con riferimento al diritto internazionale<sup>32</sup>, che potrebbero indurre a ritenere invalido l'accordo.

**Ad ogni modo il Servizio giuridico del Parlamento europeo ha aderito alla tesi formalista sulla natura dell'accordo ed il Parlamento non ha adito la Corte di Giustizia per far valere la violazione ipotizzata, prendendo implicitamente una posizione sufficientemente chiara e dalle importanti conseguenze dal punto di vista giuridico.**

La decisione del 28 febbraio 2017 del Tribunale dell'Ue<sup>33</sup> interviene in questo dibattito in maniera in parte

---

27 V., tra gli altri, Maarten den Heijer e Thomas Spijkerboer "Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty? Pubblicato il 7 aprile 2016 sul sito [www.eulawanalysis.blogspot.it](http://www.eulawanalysis.blogspot.it), Steve Peers "The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment" pubblicato il 18 marzo 2016 sul sito [www.eulawanalysis.blogspot.it](http://www.eulawanalysis.blogspot.it), Carmelo Danisi "Taking the 'Union' out of 'EU': The EU-Turkey Statement on the Syrian Refugee Crisis as an Agreement Between States under International Law" pubblicato il 20 aprile 2017 sul sito [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org), Chiara Favilli "La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?" in *Diritti umani e Diritto internazionale*, 2016, 2, pp. 1-22 (<http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2016/05/Chiara-Favilli.pdf>).

28 Per un approfondimento sul tema si veda M. Marchegiani e L. Marotti "L'accordo tra l'Unione Europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?" in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* n. 1-2 2016, p. 59.

29 <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

30 Questa, ad es., è stata la tesi sposata dal Servizio giuridico del Parlamento europeo, come riportato da M. Marchegiani e L. Marotti nell'articolo di cui sopra.

31 Vedi in questo senso M. Gatti "The Eu-Turkey statement: a treaty that violates democracy" pubblicato da [ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org), <https://www.ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2/>.

32 M. Marchegiani e L. Marotti nel sopracitato articolo mettono in luce il possibile contrasto dell'accordo con la Convenzione di Vienna del 1969 e con la Convenzione del 1986 sul diritto dei trattati, che individuano quale causa di invalidità degli accordi internazionali anche la violazione manifesta di norme interne di importanza fondamentale relative alla competenza a stipulare. Nel caso di specie, secondo gli autori si potrebbe ipotizzare il contrasto fra le modalità di conclusione dell'accordo e l'art. 218 TFUE.

33 Casi T-192/16, T-193/16 e T-257/16, pronuncia del 28.02.2017. Per approfondimento v. la scheda curata dalla Dott.ssa

inaspettata.

I ricorrenti, due cittadini pakistani ed un cittadino afgano, chiamavano in causa il Tribunale dell'Ue **al fine di ottenere l'annullamento dell' "accordo" concluso tra il Consiglio europeo e la Repubblica di Turchia il 18 marzo 2016 e denominato "EU-Turkey statement, 18 March 2016", per la violazione delle norme del Trattato sul Funzionamento dell'UE in materia di conclusione degli accordi internazionali**<sup>34</sup>.

Inaspettatamente, il Tribunale ha infatti affermato che la paternità della dichiarazione Ue-Turchia del 18 marzo 2016 non sarebbe da attribuirsi al Consiglio europeo né a nessun'altra istituzione dell'Ue, bensì ai capi di Stato e di Governo dei singoli Stati membri, affermando così la propria carenza di giurisdizione con riferimento a tale atto.

In questa pronuncia il Tribunale si sofferma in particolare sul significato da attribuire al linguaggio dell'accordo (da intendersi in senso "giornalistico", data la sua forma di comunicato stampa) e sulle circostanze nelle quali l'accordo si sarebbe formato. Rispetto al primo punto il Tribunale sostiene ad es. che il comunicato stampa che si riferisce all'accordo parla di un incontro fra i *"membri del Consiglio europeo e la loro controparte turca"*, espressione che dovrebbe dunque far riferimento ai rappresentanti dei singoli Stati membri e non ai membri del Consiglio europeo agenti in nome di tale istituzione. Lo stesso potrebbe affermarsi rispetto all'utilizzo dell'espressione *"accordo Ue-Turchia"*: **per "Ue", termine utilizzato in senso giornalistico, dovrebbe intendersi "Stati membri dell'Ue"**. Anche con riferimento alle circostanze della conclusione dell'accordo, il Tribunale mette in evidenza la suddivisione dei momenti di lavoro e alcuni aspetti logistici legati all'organizzazione degli incontri che lo portano a concludere che furono i rappresentanti degli stati membri in quanto tali ad aver intrattenuto relazioni con la Repubblica di Turchia.

Le conclusioni del Tribunale dell'Ue lasciano irrisolte diverse questioni, fra cui quella relativa all'effettiva competenza degli Stati membri a stipulare accordi internazionali in questa materia, soprattutto con riferimento all'assunzione di impegni di tipo economico anche in nome dell'Unione (ad es. i costi di rimpatrio sono a carico dell'Unione, così come parte dei 3 miliardi da destinare alla Turchia per l'accoglienza dei profughi siriani previsti dall'accordo) e senza la legittimazione dei Parlamenti nazionali. Il significato simbolico di una decisione di questo tipo è molto forte e guarda alla possibilità di consentire sistematicamente l'utilizzo degli accordi bilaterali in questa materia, di fatto deresponsabilizzando le istituzioni europee che pure hanno diretto e dirigeranno, nell'ottica di una sempre maggiore europeizzazione delle politiche migratorie, le trattative con i paesi terzi.

Nel corso di quest'anno sono state intraprese differenti azioni volte a mettere in discussione, sotto diversi profili, la legittimità dell'accordo Ue-Turchia. Se ne darà conto nella parte finale del rapporto.

---

Marilù Porchia disponibile sul blog [www.pushandback.com](http://www.pushandback.com)

34 A sostegno del ricorso, i ricorrenti deducono cinque motivi: il primo motivo sottolinea che l'accordo tra il Consiglio europeo e la Turchia del 18 marzo 2016, denominato «dichiarazione EU-Turchia, 18 marzo 2016», sarebbe incompatibile con i diritti fondamentali dell'UE, in particolare con gli articoli 1, 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; il secondo motivo verte sul rilievo che la Turchia non sarebbe un paese terzo sicuro a norma dell'articolo 36 della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU 2005, L 326, pag. 13); il terzo motivo richiama la direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU 2001, L 212, pag. 12), che avrebbe dovuto trovare attuazione; il quarto motivo evidenzia che l'accordo contestato sarebbe in realtà un trattato vincolante o un «atto» avente effetti giuridici per il ricorrente e che l'inosservanza dell'articolo 218 TFUE e/o dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, congiuntamente o separatamente, rende l'accordo contestato invalido; il quinto motivo verte sulla violazione del divieto di espulsioni collettive di cui all'articolo 19, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

# LA PROCEDURA. GLI AGGIORNAMENTI

## IL PRIMO GRADO DELLA PROCEDURA

La normativa greca in materia di asilo, entrata in vigore nell'aprile 2016 (l.n. 4375/2016), a poco meno di un mese di distanza dalla pubblicazione del comunicato stampa contenente l'accordo Ue-Turchia, recepisce le previsioni contenute nella direttiva 2013/32/UE (la c.d. direttiva procedure) relative all'analisi sull'ammissibilità delle domande di asilo di richiedenti provenienti da paesi "di primo asilo" o "terzi sicuri"<sup>35</sup>. La stessa legge definisce, inoltre, la possibilità di applicare differenti tipologie di procedure per l'analisi delle richieste d'asilo. In particolare l'art. 51 disciplina tempi e modalità di svolgimento della c.d. procedura ordinaria e indica i casi in cui devono essere applicate le procedure accelerate. L'art. 60 infine disciplina la procedura di frontiera, particolarmente utilizzata nelle isole in quanto applicabile quando la richiesta di asilo viene presentata nei porti o negli aeroporti, oppure quando si configura un elevato numero di richieste nelle zone di confine.

## PROCEDURE ACCELERATE - PROCEDURA DI FRONTIERA<sup>36</sup>

Una questione di primaria importanza per il raggiungimento degli obiettivi dell'accordo riguarda il tipo di procedura applicabile alle richieste d'asilo presentate in Grecia.

Come già anticipato, **la legge greca prevede tre tipi di procedure: ordinaria, accelerata e di frontiera**. Ciò che distingue la procedura ordinaria da quella accelerata è esclusivamente la scansione dei tempi.

**I casi in cui si applica la procedura accelerata sono indicati nell'art. 51<sup>37</sup>**, in relazione ai richiedenti asilo provenienti da "paesi d'origine sicuri"<sup>38</sup> o che si sono rifiutati di farsi identificare. Si sottolinea comunque che ai richiedenti "vulnerabili"<sup>39</sup> deve essere sempre applicata la procedura ordinaria.

**Un discorso a parte deve essere invece fatto per la procedura di frontiera** che, ad oggi, sembrerebbe applicata a *tutte* le richieste di asilo presentate nelle isole dell'Egeo - principali punti di ingresso in Grecia per i richiedenti asilo provenienti o transitati dalla Turchia<sup>40</sup>.

---

35 Artt. 33 e ss. dir. 2013/32/UE. Per una descrizione più approfondita della procedura di valutazione dell'ammissibilità delle richieste di asilo in Grecia si veda il report "Esperimento Grecia" disponibile alla pagina <https://pushandback.com/esperimento-grecia/>.

36 Queste due tipologie di procedure per l'esame delle domande d'asilo, con la loro centralità ai fini della gestione dei flussi migratori in Grecia, trovano corrispondenze non solo nella vigente direttiva procedure, ma anche e soprattutto nella proposta di regolamento procedure COM(2016)467, agli artt. 40 e 41.

37 Si applica la procedura accelerata se: a) Il richiedente proviene da un "paese di origine sicuro"; b) la richiesta d'asilo è manifestamente infondata; c) il richiedente ha presentato alle autorità di polizia false informazioni o documenti riguardanti la propria nazionalità o identità; d) il richiedente ha distrutto in mala fede i propri documenti di identità o i documenti di viaggio che avrebbero contribuito a determinare la sua identità o provenienza; e) la richiesta d'asilo è stata presentata al fine di evitare o impedire l'esecuzione di un ordine di rimpatrio o riammissione; f) il richiedente si rifiuta di farsi identificare in accordo con la normativa vigente.

38 Ex art. 57 sono considerati paesi di origine sicuri quelli inseriti nella lista stilata dal Consiglio dell'Unione Europea e quelli indicati in un'altra lista, predisposta con decisione ministeriale dai Ministeri dell'Interno, degli Affari Esteri e della Ristrutturazione Amministrativa, che tenga in considerazione le informazioni raccolte da altri Stati e dalle principali organizzazioni internazionali ed europee come UNHCR, EASO e il Consiglio d'Europa. Attualmente tale lista non sembrerebbe essere stata pubblicata.

39 L'art. 50 indica come soggetti vulnerabili, esclusi dalle procedure accelerate, tutti quei richiedenti bisognosi di particolari garanzie procedurali, con particolare riferimento alle persone per le quali sussistono indizi che portano a ritenere che abbiano subito tortura, violenze sessuali o altre forme di violenza fisica, psicologica o sessuale.

40 Secondo il rapporto pubblicato da AIDA e relativo al 2016 sembrerebbe che la procedura di frontiera sia stata applicata

Tale procedura si applicherebbe a tutti i casi in cui la richiesta d'asilo è presentata presso le zone di transito di porti e aeroporti o nel caso di elevato numero di richieste nelle zone di confine del paese. La principale peculiarità della procedura di frontiera risiede nella possibilità di trattenere/detenere i richiedenti asilo - ai fini dell'analisi dell'ammissibilità o nel merito della richiesta di asilo - per un periodo massimo di 28 giorni entro i quali l'intera procedura dovrebbe svolgersi e giungere a definizione. Se i tempi della procedura si protraggono oltre tale termine il richiedente deve essere ammesso sul territorio nazionale e la domanda deve essere analizzata seguendo la procedura ordinaria o accelerata, a seconda dei casi. In caso di definizione negativa del procedimento, il termine per impugnare la decisione in primo grado è ridotto a **cinque** giorni dalla notifica. L'art. 60 prevede infine un divieto espresso di applicazione della procedura di frontiera ai richiedenti asilo vulnerabili<sup>41</sup>, nonché a chi potrebbe accedere alla procedura di ricongiungimento familiare in base alle norme del Regolamento Dublino.

Questo aspetto assume particolare importanza alla luce delle indicazioni contenute nel Joint Action Plan e delle attività descritte nel rapporto sulla sua implementazione pubblicato nel marzo 2017 dalla Commissione Ue<sup>42</sup>, volte a predisporre le condizioni per la riammissione in Turchia anche di queste due categorie di richiedenti.

Nel corso del monitoraggio condotto sulle isole è stato possibile constatare l'applicazione generalizzata della procedura di frontiera - con l'eccezione di queste due categorie di persone - i cui termini però non venivano quasi mai rispettati, con lo stato di detenzione che trova effettivo riscontro solo nell'isola di Lesbo e in relazione a richiedenti provenienti da alcuni specifici paesi (fra cui Algeria, Marocco, Tunisia, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka) in base al c.d. Pilot project, una circolare delle autorità di pubblica sicurezza, della quale si avrà modo di parlare in seguito. Le norme sulla procedura di frontiera, dunque, trovano concreta applicazione principalmente con riferimento ai termini per la presentazione del ricorso di primo grado innanzi alle Appeals Committees (5 giorni).

Infatti, come confermato dalle organizzazioni e dagli altri attori intervistati, i tempi della procedura, soprattutto per quanto riguarda i richiedenti arrivati sulle isole a ridosso dell'accordo con la Turchia, possono essere anche molto lunghi, e nell'isola di Lesbo è possibile incontrare persone giunte nel marzo del 2016, ancora in attesa.

Sulla terraferma le tempistiche sembrano invariate rispetto a quelle descritte nel precedente report. Allo stato attuale lo svolgimento della procedura sulle isole sembra invece essere più rapido: sembra concludersi nell'arco di pochi mesi e, in alcuni casi, di poche settimane. Rimangono comunque situazioni di estremo ritardo, soprattutto con riferimento ad alcune categorie di richiedenti, come quelli giunti sul territorio greco durante i primi mesi del 2016.

**Uno degli ostacoli maggiori ad una spedita analisi delle richieste di asilo è riscontrabile nella carenza di interpreti**, in base alle cui disponibilità vengono calendarizzate le audizioni, sia in terraferma che sulle isole.

---

anche nei confronti di richiedenti asilo trattenuti presso il pre-removal detention center di Corinto, che avevano presentato richiesta di protezione internazionale all'interno della struttura. V. p. 59 (<http://www.asylumineurope.org/news/28-03-2017/aida-2016-update-greece>).

41 In questo caso il riferimento è all'art. 14 co. 8, che indica le seguenti categorie di richiedenti asilo vulnerabili: minori non accompagnati, persone con disabilità o patologie gravi, anziani, donne in gravidanza o che hanno da poco partorito, nuclei monoparentali con figli minori, vittime di tortura, stupro o altro tipo di violenza psicologica, fisica o sessuale o vittime di sfruttamento, persone con disturbi post traumatici e in particolare vittime o parenti delle vittime di naufragio, vittime di tratta.

42 JAP p. 2 "The Greek Asylum Service to examine, on a case by case basis and in full respect of Article 7 of the EU Fundamental Rights Charter the application of the inadmissibility procedure under Article 55 and 56 of Law 4375/2016 (Article 33 of Directive 2013/32), to Dublin family reunification cases with a view to their possible return to Turkey, subject to having received from EASO and Member States relevant information which: a) would provide sufficient legal certainty as to the possibilities of family reunification from / in Turkey; and b) would enable the above mentioned examination. The information required should particularly concern the rights to family reunification from Turkey or in Turkey under the national laws of Member States, to the extent not covered by the Family Reunification Directive (case of family members who have been recognised as beneficiaries of subsidiary protection by a Member State), and the national law of Turkey. The Greek authorities to adopt the necessary provisions to make Article 60 (4) (f) of Law 4375/2016 applicable to Dublin family reunification cases applicable. Processing the vulnerability cases: The Greek Asylum Service to examine, on a case by case basis and in full respect of Articles 6 and 7 of the EU Fundamental Rights Charter the application of the inadmissibility procedure under Article 55 and 56 of Law 4375/2016 (Article 33 of Directive 2013/32), to vulnerable applicant cases with a view to their possible return to Turkey. Greek authorities to examine whether Article 60(4)(f) of Law 4375/2016 could apply to vulnerable applicant cases in accordance with Article 24(3) of the Asylum Procedures Directive".

Una generalizzata carenza di interpreti caratterizza non solo lo svolgimento delle procedure di asilo, ma anche, più in generale, la gestione dei centri di identificazione. Nel tentativo di risolvere questa e altre questioni riguardanti la vita all'interno dell'*hotspot* di Moria, a partire dal 2016 vengono nominati fra i migranti che vivono al suo interno dei *"rappresentanti di comunità"*, che partecipano settimanalmente ad alcune riunioni con i membri delle autorità di polizia, dell'Asylum Service, delle organizzazioni e delle ONG che li svolgono attività. Tali riunioni sono finalizzate a dare informazioni a tutti i membri di una determinata comunità o di un gruppo linguistico in relazione alle regole del campo e al suo funzionamento, ma vengono utilizzate anche per fornire informazioni legali, talvolta anche relative a singoli membri della comunità. In alcuni casi anche le convocazioni per l'audizione vengono effettuate attraverso questi rappresentanti che svolgono quindi, almeno in parte, il ruolo di mediatori all'interno del campo. I *"rappresentanti di comunità"* verrebbero eletti dalle stesse comunità, ognuna con il proprio metodo.

Per quanto riguarda lo svolgimento dell'audizione personale, si segnala che molte delle organizzazioni incontrate hanno riferito che ai richiedenti sulle isole non viene consegnata copia del relativo verbale se non dopo averlo espressamente richiesto e comunque dopo diversi giorni. Ci è stato inoltre riportato che con frequenza i richiedenti vengono invitati a sottoscrivere il verbale senza che questo sia stato previamente tradotto, per esteso o in sintesi.

## LA PROCEDURA DI AMMISSIBILITÀ DELLE DOMANDE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE. LA MERGE PROCEDURE

Senza tornare nel merito della procedura di ammissibilità della domanda di protezione internazionale<sup>43</sup>, si riportano due modifiche rilevanti, in relazione ai soggetti destinatari della procedura e all'interazione con le altre procedure di valutazione del merito della domanda di asilo.

Infatti, rispetto al precedente sopralluogo, si è rilevato che sono sottoposte al preventivo vaglio di ammissibilità non solo le domande di asilo avanzate dai **cittadini siriani, ma anche quelle presentate da cittadini che appartengono a nazionalità con alto tasso di riconoscimento della protezione internazionale**. Più nel dettaglio, sono sottoposti alla procedura di ammissibilità – al pari dei cittadini siriani – coloro i quali appartengono a nazionalità il cui tasso di accoglimento della domanda di asilo è superiore al 25% in base alle statistiche pubblicate da Eurostat ogni 4 mesi<sup>44</sup>. Occorre evidenziare che **l'estensione dell'applicazione di tale procedura anche a richiedenti asilo non siriani non corrisponde ad alcuna modifica legislativa o di prassi sull'accesso alla protezione internazionale nell'ordinamento turco**. Pertanto, ad oggi, in Turchia solo i cittadini siriani hanno la possibilità di richiedere il rilascio di un titolo di soggiorno che consenta un concreto seppur limitato accesso ai diritti sociali e una effettiva protezione dal pericolo di *refoulement*<sup>45</sup>. Come si vedrà nel focus sul ruolo dell'EASO, le posizioni dell'Asylum Service e dell'agenzia europea in relazione all'ammissibilità della richiesta di protezione internazionale avanzata dai cittadini stranieri non siriani ma con alto tasso di riconoscimento in Europa sono tra loro divergenti. Pertanto al momento tali richiedenti asilo **sono sottoposti alla procedura di ammissibilità contestualmente alla valutazione della domanda di asilo nel merito**: da qui il termine di *merge procedure*. Nella pratica, infatti, durante la medesima audizione il richiedente asilo viene ascoltato in merito ai rischi che lo stesso potrebbe subire in caso di ritorno in Turchia o in relazione ai diritti e alla protezione a lui riconosciuti (al fine di valutare l'ammissibilità della sua richiesta di asilo e quindi della possibilità di considerare la Turchia come un "primo paese di asilo" o "paese Terzo sicuro"), e successivamente in merito ai motivi che lo hanno portato a

43 Si rinvia al rapporto di luglio 2016

44 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report). Evidentemente alcuni paesi europei, in particolare la Germania, che ricevono il maggior numero delle domande di asilo possono avere un peso determinante nella classifica dei tassi di riconoscimento sulla base della nazionalità.

45 Per approfondire, soprattutto per quanto riguarda la condizione dei richiedenti asilo in Turchia, si rinvia alla nota numero 21

lasciare il proprio paese di origine e i pericoli connessi nell'eventualità di un suo ritorno.

Al contrario, i cittadini stranieri richiedenti asilo che appartengono a nazionalità con un tasso di riconoscimento inferiore al 25 % sono sottoposti unicamente alla procedura di valutazione nel merito della domanda di asilo.

## FOCUS DOMANDA REITERATA

Nel corso del monitoraggio è stata approfondita la normativa e la prassi relative alla domanda reiterata (*"subsequent application"*<sup>46</sup>), con riferimento ai casi in cui la domanda può effettivamente considerarsi reiterata, i diritti e le limitazioni riconosciuti ai cittadini stranieri che inoltrano una successiva domanda di protezione, le prassi illegittime riscontrate.

La disciplina rilevante è prevista all'art. 34 lett. t): *"una domanda reiterata di protezione internazionale è quella che viene presentata successivamente ad una decisione negativa o al ritiro esplicito o implicito della domanda, a seguito del quale l'autorità competente decide di archiviare la istanza"*<sup>47</sup>.

Gli art. 51<sup>48</sup>- 54<sup>49</sup> e 59<sup>50</sup> della legge greca sull'asilo prevedono che una **seconda domanda di asilo**

---

46 La medesima normativa è prevista anche all'art. 42 della proposta di regolamento procedura, che disciplina in maniera dettagliata i casi di domanda reiterata. Si prevede anche il necessario vaglio di ammissibilità della domanda respinta in ragione dell'assenza nuovi e concreti elementi (comma 4) e della domanda manifestamente insussistente o tale da non avere prospettive di successo.

47 Art. 34 t. "Subsequent application" is the application for international protection submitted after a final negative decision or a decision to interrupt the examination of the application pursuant to article 47 paragraph 2. Any new application for international protection submitted after the withdrawal of an application under the provisions of Article 47 shall also be considered as a subsequent application.

48 Art. 51 c.6: the competent Receiving Authorities may register and examine by priority applications for international protection which concern: g. individuals who submit subsequent applications for international protection, at the admissibility stage.

49 Art. 54 The Decision Authorities shall reject as inadmissible, with a relevant act, an application for international protection if: let. e) The application forms a subsequent application of the applicant and the preliminary examination, in accordance with Article 59 par. 2 below, has not revealed new substantial elements.

50 1. In case of a subsequent application the competent Decision Authorities shall examine the details of the subsequent application in conjunction with the elements in the file of the initial application. 2. A subsequent application shall be initially examined at a preliminary stage during which it shall be examined whether new, substantial elements have arisen or are submitted by the applicant. During this stage the applicant shall submit in writing to the competent Receiving Authorities any new elements he/she provides without the realization of an interview. Exceptionally, the applicant may be invited, according to the provisions of this Part, to a hearing in order to clarify elements of the subsequent application, when the Determining Authority considers this necessary. 3. The competent Receiving Authorities shall ensure that applicants, whose application is being examined according to the provisions of the previous paragraph, enjoy the guarantees provided in Article 41 paragraph 1 (a), (b), (c), (e) and (f). Until the conclusion of the administrative procedure for the examination of the application on the preliminary stage, all measures of deportation, return or other form of removal against the applicants shall be suspended. Similarly, during this stage, an extradition decision shall not be enforced, if the applicant claims fear of prosecution at the requesting state. 4. If, during the preliminary examination mentioned in paragraph 2, new substantial elements arise or are submitted by the applicant, which influence the judgement on the application for international protection, the application shall be deemed admissible and shall be further examined in conformity with the provisions of this Part; the applicant shall receive an International Protection Applicant Card. In the opposite case, the application shall be rejected as inadmissible. 5. The procedure of this article may also apply if a family member of the applicant lodges an application after having consented, according to Article 36 par. 6, that his/her case shall be part of an application made on his/her behalf. In this case the preliminary examination, stated in paragraph 2 of this Article shall regard the eventual existence of evidence that justify the submission of a separate application by the depending person. In this case, an interview shall be conducted at the preliminary stage. 6. When an application for international protection is lodged before a final decision on a previous application by the same applicant has been issued, it shall be considered as a complementary element to the initial one

**debba essere sottoposta preliminarmente ad un vaglio sulla ammissibilità** e che tale esame debba avvenire con **priorità** rispetto alle domande di protezione che sono avanzate dagli altri cittadini stranieri. Precisamente la domanda di protezione verrà dichiarata inammissibile laddove non contenga nuovi elementi rispetto alla precedente. Infatti sulla nuova domanda di protezione verrà innanzitutto valutato se ci sono nuovi elementi che sono sopraggiunti o che sono stati forniti dal richiedente. Il richiedente infatti può presentare i nuovi elementi in forma scritta o potrebbe essere ascoltato per chiarirli o per fornirli all'autorità procedente. **Il richiedente che ha proposto una nuova domanda non potrà essere rimpatriato o subire altre forme di trasferimento** finché l'esame della sua domanda è ancora pendente. L'autorità deciderà quindi di dichiarare l'ammissibilità della domanda di protezione laddove il richiedente abbia prodotto nuovi elementi idonei a prendere una decisione diversa dalla precedente richiesta di protezione. In caso di dichiarazione di ammissibilità, il richiedente verrà dotato di un permesso di soggiorno e la sua richiesta di protezione verrà trattata come nei casi ordinari. Al contrario, se la domanda viene considerata reiterata in quanto il richiedente non ha addotto nuovi elementi idonei, la richiesta è dichiarata inammissibile. Tale rigetto può essere impugnato innanzi all'Appeal Committee nel termine di 15 giorni dalla notifica e l'eventuale appello ha effetto sospensivo immediato.

**L'Asylum Service, prima di considerare una domanda di protezione internazionale reiterata, dovrà verificare che il precedente procedimento di esame della richiesta di protezione internazionale, incardinato a seguito della prima domanda di asilo, si sia concluso.** Infatti, nel caso in cui non sia stato emesso un provvedimento di rigetto, l'Asylum Service deve dar seguito alla volontà del richiedente asilo, il quale può - **entro 9 mesi** da quando ha ritirato la domanda di asilo, oppure entro 9 mesi da quando l'Asylum Service ha interrotto il procedimento a seguito di ritiro implicito della domanda - **richiedere di riattivare la procedura.** In tali situazioni la domanda avanzata dal richiedente non potrà essere considerata una domanda reiterata: è semplicemente riattivata la precedente.

Tale previsione deve essere letta in combinato disposto con la dichiarazione di interruzione del procedimento di valutazione della richiesta di protezione internazionale a seguito di ritiro implicito della domanda di asilo.

## SUL RITIRO IMPLICITO DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE<sup>51</sup>

L'art. 47 comma 3 indica, oltre ai casi di ritiro esplicito della domanda, i casi di ritiro implicito della domanda, che sono stati analizzati nel corso del monitoraggio in quanto sembrano creare occasioni di abusi e prassi illegittime. Infatti, la decisione di interrompere il procedimento di richiesta di protezione internazionale è **determinata da alcuni comportamenti concludenti che farebbero emergere il sopravvenuto disinteresse del richiedente asilo in merito alla sua istanza**<sup>52</sup>. I casi riportati in nota fanno riferimento anche alla **mancata presentazione presso la competente autorità per rinnovare**

---

and shall not be subject to the provisions of this Article. 7. Any new identical, subsequent application shall be filed by the Head of the competent Regional Asylum Office or autonomous Asylum Unit, in accordance with the provisions of Article 4 of the Code of Administrative Procedure. 8. Where an applicant with regard to whom a transfer decision has to be enforced pursuant to Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council, makes a subsequent application, it shall be examined by the responsible Member State, as defined in that Regulation.

<sup>51</sup> La proposta di Regolamento Procedure prevede una disciplina dettagliata in materia di ritiro implicito della richiesta di asilo, individuando i casi in cui si configura tale rinuncia implicita e prevedendo che, se entro un mese dalla comunicazione della sospensione della procedura il richiedente non si mette in contatto con le autorità procedenti, la richiesta deve essere rigettata in via definitiva (art. 39 della proposta).

<sup>52</sup> Precisamente la domanda è considerata implicitamente ritirata quando il richiedente non fornisce chiarificazione e informazione relativamente alla sua domanda di protezione, non si presenta all'audizione senza indicare possibili ragioni circa la sua assenza, scappa dal luogo in cui lo stesso è detenuto o non rispetta le limitazioni della sua libertà personale, ha lasciato il luogo di residenza senza chiedere alcuna autorizzazione, non ha assolto agli obblighi di produzione documentale, non si è presentato per rinnovare la sua carta come richiedente asilo entro il giorno successivo alla sua scadenza.



**il permesso per richiesta asilo o l'allontanamento dal luogo di residenza** o dal luogo in cui il richiedente è tenuto a risiedere. Tale situazione può verificarsi con frequenza. Ad esempio numerosi richiedenti asilo lasciano di nascosto le isole per raggiungere la terraferma e provare a raggiungere altri stati dell'Unione Europea. Allo stesso tempo, la notifica degli appuntamenti può avvenire con modalità diverse; non tutte assicurano la corretta e tempestiva conoscenza degli appuntamenti e degli adempimenti richiesti. La notifica degli appuntamenti con le autorità procedenti (EASO o Asylum Service) può infatti alternativamente avvenire in sede di rinnovo della Card per richiedenti asilo, con l'affissione di una lista di codici identificativi dei richiedenti asilo convocati, tramite il personale che si reca giornalmente nei campi governativi e nell'*hotspot* per convocare i richiedenti asilo interessati, o tramite annunci emessi con l'altoparlante.

## LA PRASSI ILLEGITTIMA RISCONTRATA

Nel corso del monitoraggio è stato rilevato che i richiedenti asilo possono essere rintracciati sul territorio greco, nelle isole o sulla terraferma, con la Card per richiedenti asilo scaduta, oppure sprovvisti di documenti. I cittadini stranieri possono essere rintracciati dalle forze dell'ordine anche fuori dall'isola sulla quale gli stessi erano tenuti a rimanere.

In alcuni di questi casi, ai cittadini stranieri rintracciati e condotti nelle stazioni di polizia è notificato un provvedimento di rigetto della richiesta di protezione internazionale già giunta al secondo grado amministrativo, e come precedentemente sottolineato sono trattenuti e condotti nei pre removal center o nelle stazioni di polizia. Alla luce delle scarse possibilità di adire l'autorità giudiziaria amministrativa, gli stessi sono spesso riammessi in Turchia o rimpatriati.

**Altre volte gli stessi si allontanano prima di sostenere l'audizione** e vengono successivamente rintracciati dalle forze dell'ordine dopo che la loro domanda di protezione internazionale è **archiviata a seguito di "ritiro implicito" della stessa**. Tale situazione si verifica sempre più frequentemente considerato che, come riportato anche dal rappresentante UNHCR a Chios, la polizia locale ha disposto operazioni di controllo sistematico volte a rintracciare coloro che si trovano fuori dal luogo ove gli stessi dovrebbero risiedere e coloro che si trovano sprovvisti di documenti. **Tali cittadini stranieri vengono condotti nelle stazioni di polizia e viene loro notificato il provvedimento di archiviazione della domanda d'asilo** perché dalla loro mancata presentazione all'audizione o dal mancato rispetto degli ordini impartiti dall'autorità l'Asylum Service ha fatto discendere la mancanza di un interesse attuale al procedimento di protezione internazionale. Tuttavia - e di qui il monitoraggio condotto dall'UNHCR - né le forze di polizia, né l'Asylum Service avvisano i richiedenti asilo circa la possibilità di riattivare la procedura se, come avviene nella maggioranza di casi, non sono trascorsi ancora nove mesi dalla decisione di archiviazione.

L'organizzazione delle Nazioni Unite, senza esplicitare pubblicamente una propria posizione, ma riconoscendo la gravità e il rischio che cittadini stranieri vengano illegittimamente rimpatriati in paesi dove la loro incolumità non è garantita, monitora la presenza di questi richiedenti asilo nelle stazioni di polizia, quantomeno delle isole, fornisce un'adeguata informativa legale, descrivendo la possibilità di riattivare la procedura di richiesta di asilo. L'UNHCR ha ottenuto che - almeno nell'isola di Chios - **le forze di polizia danno inizio alla procedura di riammissione o di rimpatrio prima di averne dato comunicazione all'Asylum Service**.

## FOCUS RUOLO EASO

Già a partire dalla lettura di molte delle norme della legge 4375/16 sull'asilo è possibile notare come l'agenzia europea di supporto all'asilo sta acquisendo sempre maggiore centralità all'interno del sistema di asilo greco<sup>53</sup>.

EASO infatti, secondo la prima formulazione di tale legge<sup>54</sup>, dovrebbe cooperare con le autorità greche per la formazione dei dipendenti dell'Asylum Service e del Reception and Identification Service, fornire supporto alle autorità greche in relazione alle procedure di asilo, alle procedure di identificazione e nell'ambito dell'accoglienza per i richiedenti asilo, contribuire tramite la stesura di COI alla formazione della lista ministeriale dei paesi d'origine sicuri<sup>55</sup>. Inoltre, l'art. 60 prevede che, nel corso della procedura di frontiera, l'Asylum Service può essere affiancato da personale e da interpreti EASO nello svolgimento dell'audizione personale<sup>56</sup>. In effetti ad oggi è EASO, tramite i propri funzionari e interpreti, a realizzare le interviste volte a valutare l'ammissibilità delle richieste d'asilo. Al termine dell'intervista, EASO rilascia un parere non vincolante per l'Asylum Service, che rimane competente ad emettere il provvedimento finale. Sempre più spesso Asylum Service ed EASO tendono a concentrare in un unico momento - e dunque in un'unica audizione - sia la valutazione sull'ammissibilità che nel merito delle richieste di asilo presentate nelle isole (si tratta della *merge procedure* alla quale sono sottoposti i richiedenti asilo il cui tasso di riconoscimento della protezione è superiore al 25%). In questi casi **i funzionari EASO sono presenti ed emettono un parere sull'ammissibilità al quale, però, nella maggior parte dei casi, l'Asylum Service**

53 Vedi artt. 1 lett. f), 2, 11, 14, 39, 57 e 60 l.n. 4375/16.

54 Vedi anche art. 2 COM(2016)271: "L'Agenzia svolge i seguenti compiti: (a) facilita, coordina e rafforza la cooperazione pratica e lo scambio di informazioni fra gli Stati membri sui vari aspetti dell'asilo; (b) raccoglie e analizza informazioni sulla situazione riguardante l'asilo e sull'attuazione del CEAS; (c) sostiene gli Stati membri nell'attuazione del CEAS; (d) assiste gli Stati membri nella formazione di esperti di tutte le amministrazioni e di tutti gli organismi giurisdizionali nazionali, così come dei servizi nazionali responsabili delle questioni attinenti all'asilo, inclusa l'elaborazione di un programma comune di formazione; (e) stila e aggiorna regolarmente le relazioni e altri documenti che forniscono informazioni sui paesi d'origine a livello dell'Unione; (f) coordina gli sforzi fra gli Stati membri per intraprendere e sviluppare un'analisi comune della situazione dei paesi terzi d'origine; (g) fornisce un'efficace assistenza operativa e tecnica agli Stati membri, in particolare nei casi in cui i loro sistemi di asilo e di accoglienza siano sottoposti a pressioni sproporzionate; (h) fornisce assistenza nella ricollocazione o nel trasferimento dei beneficiari di protezione internazionale nell'Unione; (i) costituisce e invia squadre di sostegno per l'asilo e un gruppo d'intervento in materia di asilo; (j) predispone le necessarie attrezzature tecniche per le squadre di sostegno per l'asilo e gli esperti del gruppo d'intervento in materia di asilo; (k) stabilisce norme operative, indicatori, orientamenti e migliori prassi riguardo all'attuazione del diritto dell'Unione in materia di asilo; (l) monitora e valuta l'attuazione del CEAS così come i sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri; (m) sostiene gli Stati membri nella cooperazione con i paesi terzi nelle materie attinenti all'asilo, in particolare per quanto riguarda il reinsediamento".

55 La stessa indicazione è contenuta nella formulazione degli artt. 8, 9 e 11 della proposta di regolamento EASO COM(2016)271. In particolare, l'art. 11, così come formulato nella proposta, prevede che "L'Agenzia assiste la Commissione nel rivedere regolarmente la situazione dei paesi terzi inclusi nell'elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri istituito con regolamento (UE) n. XXX/XXX, compresi quelli sospesi dalla Commissione e quelli cancellati dall'elenco. 1. L'Agenzia fornisce alla Commissione, su richiesta, informazioni su specifici paesi terzi di cui si potrebbe ipotizzare l'inserimento nell'elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri conformemente al regolamento (UE) n. XXX/XXX. 2. Nel notificare alla Commissione le informazioni di cui all'articolo 37, paragrafo 4, all'articolo 38, paragrafo 5, e all'articolo 39, paragrafo 7 della direttiva 2013/32/UE, gli Stati membri comunicano anche all'Agenzia i paesi terzi designati come paesi d'origine sicuri o paesi terzi sicuri, o i paesi terzi cui si applica il concetto di paese di primo asilo, paese terzo sicuro, o paese terzo europeo sicuro, ai sensi rispettivamente degli articoli 35, 38 e 39 della stessa direttiva. 3. La Commissione può chiedere all'Agenzia di effettuare un riesame della situazione in uno qualunque di questi paesi terzi, per valutare se le condizioni e i criteri rilevanti stabiliti nella direttiva sono rispettati".

56 Rispetto a questa possibilità si richiamano gli artt. 16 e 22 così come formulati nella proposta di regolamento EASO COM(2016)271 laddove prevedono che gli Stati membri possano richiedere il supporto dell'agenzia qualora siano sottoposti ad una pressione sproporzionata. EASO può in questi casi, a certe condizioni, agire in questo senso anche di propria iniziativa. Fra le attività che possono essere svolte da EASO in situazioni di "pressione sproporzionata" rientrano anche "a) assistenza agli Stati membri nell'identificazione e nella registrazione dei cittadini dei paesi terzi; (b) agevolazione del trattamento delle domande di protezione internazionale esaminate dalle autorità nazionali competenti; (c) assistenza alle autorità nazionali competenti responsabili dell'esame delle domande di protezione internazionale".

**tende a non adeguarsi**, decidendo direttamente nel merito delle richieste e mettendo così in evidenza la complessità del rapporto fra autorità nazionali e attori non statali nell'ambito delle procedure di asilo.

**I funzionari di EASO nelle isole, inoltre, hanno iniziato a condurre anche le audizioni relative al merito** delle domande di asilo di richiedenti di nazionalità con un tasso di riconoscimento della protezione internazionale inferiore al 25%.

**EASO dispone di uffici all'interno degli hotspot e svolge le proprie funzioni con molta autonomia.** È noto, ad esempio, che nel corso del 2016 l'agenzia europea ha provveduto a reclutare membri di un'agenzia di sicurezza privata (G4S) al fine di salvaguardare l'incolumità dei propri funzionari che si riteneva messa a repentaglio dalle numerose rivolte scoppiate all'interno dei campi successivamente all'accordo con la Turchia<sup>57</sup>.

Il ruolo di EASO è destinato ad essere sempre più centrale a seguito delle recenti modifiche alla legge sull'asilo che sembrerebbero attribuire all'agenzia compiti - seppure in forma apparentemente indiretta - anche nelle procedure di secondo grado.

In particolare, **gli emendamenti presentati alla legge 4375/16 nel marzo di quest'anno** comportano, accanto alla semplificazione delle procedure di nomina del direttore delle **Commissioni d'Appello, il supporto alle medesime da parte di EASO** nel caso in cui molte richieste di asilo siano presentate contemporaneamente<sup>58</sup>. EASO metterebbe a disposizione delle Commissioni personale amministrativo con il fine di predisporre, per i singoli ricorsi presentati, un parere analitico ed esteso che comprenda, oltre alla registrazione e descrizione delle dichiarazioni del singolo ricorrente, anche il loro confronto con le informazioni rilevanti sul relativo paese d'origine.

Si può ragionevolmente affermare che nel corso dell'ultimo anno EASO ha visto un'estensione delle proprie competenze e attività all'interno del sistema di asilo greco. Questa circostanza appare assolutamente in linea con la direzione fortemente voluta dalla Commissione UE: un'EASO sempre più centrale nella costruzione di un sistema comune di asilo europeo<sup>59</sup>.

---

57 <https://apostolisfotiadis.wordpress.com/2016/06/21/while-hot-spots-become-chaotic-easo-calls-in-g4s-for-protection/>

58 Traduzione in inglese della proposta di emendamenti a cura di Marialena Avgerinou, disponibili al seguente link: [www.pushandback.com](http://www.pushandback.com)

59 Vedi ancora la "Proposta relativa all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010" COM(2016)271 final del 4.5.2016, con cui si prevede un complessivo ampliamento del ruolo dell'agenzia sotto diversi aspetti, come la raccolta delle informazioni sui paesi d'origine ma anche e soprattutto per quanto riguarda l'intervento dei suoi funzionari nello svolgimento delle procedure a livello nazionale.



Algerian people living in an abandoned warehouse in Mytilene



A place of worship built by migrants in the abandoned warehouse they have been occupying



Pakistanis cooking chapati for all the migrants living in the abandoned warehouse they share with



A migrant from Algeria living in an abandoned warehouse in Mytilene

# IL RICORSO AVVERSO LE DECISIONI DI PRIMO GRADO

Il sistema normativo greco sull'asilo prevede, come già illustrato nel report di Luglio 2016<sup>60</sup>, il **diritto a ricorrere avverso le pronunce** emesse dall'Asylum Service al termine sia della procedura di ammissibilità, sia di esame nel merito della domanda di protezione internazionale. L'organo competente individuato è l'Appeal Committee (suddiviso in differenti sezioni), che ha sede esclusivamente ad Atene<sup>61</sup>. Avverso le pronunce emesse da tale organo amministrativo il richiedente protezione internazionale può rivolgersi al Tribunale Amministrativo.

Durante il monitoraggio che si è svolto a Marzo 2017, è stato possibile **verificare gli effetti della nuova legislazione greca che ha modificato la composizione delle commissioni di appello**: la nuova composizione della commissione è stata delineata con il fine di ottenere pronunce più favorevoli alla complessiva economia del sistema. Infatti, la decisione di inammissibilità della domanda di asilo emessa dall'Asylum Service e confermata dalla commissione di appello è il tassello essenziale per una rapida ed effettiva riammissione dei cittadini stranieri - al momento principalmente siriani - in Turchia. Come si andrà ad approfondire in seguito, infatti, avverso la pronuncia della commissione di appello è possibile ricorrere al Tribunale Amministrativo, senza effetto automaticamente sospensivo. Le modalità con cui il provvedimento è notificato, insieme alla difficoltà di accesso al gratuito patrocinio e alla difesa tecnica, rendono senz'altro particolarmente difficile una effettiva tutela contro il rischio di rimpatrio o riammissione.

## SULLA COMPOSIZIONE DELL'APPEAL COMMITTEE

La composizione della corte di appello competente ad esaminare i ricorsi è stata modificata a Giugno 2016. La nuova composizione - dichiaratamente realizzata per inserirvi al suo interno dei componenti più vicini alle istanze governative - è volta a rendere effettivo l'impianto euro - greco basato sulla **comune e condivisa considerazione della Turchia come un paese terzo sicuro o paese di primo asilo**. Infatti, uno dei principali ostacoli all'implementazione dell'accordo prima della citata modifica era rappresentato dal diverso orientamento delle commissioni di appello, che continuavano a considerare la Turchia alla stregua di un paese in cui ancora oggi insistono fattori di possibile persecuzione e rischio nei confronti di cittadini stranieri - in particolare siriani - i quali non godrebbero di sufficienti garanzie rispetto al divieto di *non refoulement* e al diritto alla vita e alla incolumità personale<sup>62</sup>.

Più nel dettaglio, l'art. 86 della l.n. 4399/2016, pubblicata il 22 giugno, stabilisce che le commissioni di appello sono composte da **due giudici provenienti dai Tribunali Amministrativi** con particolari conoscenze in materia di diritto d'asilo e **da una persona nominata dal Ministero dell'Interno scelta da una lista di persone indicate da UNHCR**, sulla base della loro formazione. Precedentemente a tale modifica, oltre alla persona scelta sulla base della lista predisposta da UNHCR, gli altri due membri provenivano dalla pubblica amministrazione ed erano nominati dalla Commissione Nazionale per i Diritti Umani.

Al contrario di quanto avveniva in precedenza, da quando è entrata in vigore la nuova commissione di appello (21 luglio 2016) fino al 31 dicembre 2016, il tasso di riconoscimento della protezione internazionale non supera lo 0,4 %, e si consideri che dal 19 febbraio 2017 sono state emesse dalla nuova commissione di appello 21

60 [http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/2016\\_giugno\\_Esperimento-Grecia.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/2016_giugno_Esperimento-Grecia.pdf)

61 La procedura di appello è prevista dagli art. 61 e ss della legge 4357/2016.

62 Sull'orientamento della commissione di appello prima della modifica legislativa si rinvia al Rapporto di Luglio 2016 [http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/2016\\_giugno\\_Esperimento-Grecia.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/2016_giugno_Esperimento-Grecia.pdf).

decisioni sulla ammissibilità e tutte hanno confermato la decisione di inammissibilità emessa in primo grado<sup>63</sup>. Tale mutamento di orientamento, raggiunto di pari passo con il cambiamento di composizione, ha trovato il suo completamento con la legge da marzo 2017, con la quale si prevede che **membri EASO possono formulare pareri anche per le commissioni di appello**, nonostante le critiche provenienti dalle organizzazioni della società civile.

## IL PROCEDIMENTO DI APPELLO - TEMPORANEA SOSPENSIONE DELLE DECISIONI

Il richiedente asilo dopo la formalizzazione della richiesta di protezione internazionale sostiene un'audizione davanti ai membri dell'EASO e dell'Asylum Service, i quali - a seconda della nazionalità - decidono dell'ammissibilità e/o della fondatezza della sua istanza.

Avverso tale provvedimento, sempre emesso e notificato dall'Asylum Service, il richiedente asilo la cui domanda è stata dichiarata inammissibile oppure infondata può proporre ricorso alla commissione di appello entro 5 giorni<sup>64</sup>. Tale appello può essere preparato e presentato all'organo amministrativo anche individualmente. Tuttavia la maggior parte dei ricorrenti è incentivata ad avvalersi di una difesa tecnica da parte dello stesso Asylum Service. Infatti, al momento della notifica, **lo stesso funzionario preposto mette in collegamento il richiedente asilo con l'organizzazione non governativa che si occupa di fornire assistenza legale gratuita**: nelle isole di Chios e Lesbo tale ONG risulta essere la greca Metadrasi.

Il provvedimento di rigetto o di inammissibilità dell'istanza di protezione internazionale è immediatamente sospeso: i richiedenti asilo continuano a rimanere in libertà, eventualmente con la limitazione geografica già stabilita, oppure continuano a rimanere detenuti ma il loro trasferimento è sospeso. Entro i successivi 3 giorni<sup>65</sup> la commissione di appello dovrebbe emettere un provvedimento sul ricorso, tuttavia impiega generalmente un tempo più lungo. **Al momento del monitoraggio le commissioni di appello non emettono più** - già da alcuni mesi - **decisioni sui ricorsi avverso le pronunce di inammissibilità** delle richieste di protezione internazionale. Per evitare un sovraccarico di procedimenti pendenti, lo stesso Asylum Service ha interrotto le notifiche dei provvedimenti di inammissibilità.

Quest'ultima circostanza costituisce l'effetto di un importante ricorso ancora pendente innanzi al Consiglio di Stato, il quale, oltre ad altre questioni, dovrà decidere in via definitiva sulla possibilità di considerare la Turchia un paese terzo sicuro o un paese di primo asilo almeno, per i cittadini siriani. Le commissioni di appello riprenderanno dunque ad emettere le decisioni sui ricorsi proposti solo in seguito alla pronuncia del Consiglio di Stato, che indicherà - in ogni caso - la direzione interpretativa che commissioni e giudici dovranno adottare sulla questione.

**Al contrario, continuano ad essere notificati i provvedimenti di ammissibilità dell'istanza e di rigetto/accoglimento della richiesta della protezione internazionale.** Contro il provvedimento di rigetto - al pari di quanto avviene per il provvedimento di inammissibilità - il ricorrente può rivolgersi alla commissione di appello, e iscrivere il ricorso individualmente o tramite un legale che molto probabilmente sarà l'avvocato fornito dalle ONG presenti all'interno dell'*hotspot*.

**Avverso la decisione della commissione d'appello il ricorrente ha diritto ad adire l'autorità giurisdizionale<sup>66</sup>.** Tale procedimento è quello che presenta i maggiori rischi di ineffettività, non essendo

63 Così secondo il rapporto AIDA sulla Grecia <http://www.asylumineurope.org/news/28-03-2017/aida-2016-update-greece>.

64 Come già riferito in precedenza, sulle isole si applica la border procedure prevista all'art. 60 della legge 4357/2016.

65 Art. 60 lett. e) legge 4375/2016

66 Sia il Joint Action Plan del 6 Dicembre 2016, sia il rapporto di implementazione del JAP raccomandano di limitare i gradi di ricorso "The Greek authorities to explore the possibility to limit the number of appeal steps".

garantito né un diffuso e semplice accesso al patrocinio a spese dello Stato, né la sospensione automatica o realmente ottenibile del provvedimento della commissione di appello impugnato.

## SUL DIRITTO AD UN RICORSO EFFETTIVO

### - LA POSSIBILITÀ DI ESSERE ASCOLTATI

La stessa riforma già citata<sup>67</sup> ha inciso anche sul diritto ad un ricorso effettivo, il quale, già scarsamente dotato di effettività, vede oggi il ruolo del singolo ricorrente completamente svilito, in favore di una **valutazione che si basa esclusivamente sul carteggio fornito dal difensore**. Il ricorrente - richiedente asilo, mentre il suo ricorso è discusso dalla commissione di appello situata nella sola città di Atene, rimane a chilometri di distanza, ancora confinato nelle isole di approdo. **Infatti, la riforma del giugno 2016 ha anche eliminato la possibilità per gli appellanti di chiedere l'audizione presso la commissione di appello**. La riforma ha mantenuto la possibilità per la commissione di ascoltare il richiedente, esclusivamente laddove la stessa lo ritenga necessario. In tal caso l'intervista può essere svolta anche in teleconferenza, qualora il richiedente si trovi sulle isole e le autorità greche non gli permettano di spostarsi sulla terraferma.

### - L'ACCESSO AL GRATUITO PATROCINIO<sup>68</sup>

Per quanto riguarda l'accesso al gratuito patrocinio nel caso di ricorso innanzi all'Appeal Committee, è emerso che questo è previsto dalla legge greca sulla protezione internazionale. Tale legge richiede, tuttavia, l'emanazione di un regolamento attuativo **che al momento non risulta essere in vigore**. Tale lacuna fa sì che non sia possibile, nei fatti, accedere al patrocinio a spese dello Stato per il procedimento innanzi all'Appeal Committee.

Per supplire parzialmente a tale mancanza, **l'UNHCR sta finanziando un programma per fornire assistenza legale ai richiedenti protezione**. L'UNHCR finanzia, infatti, alcune associazioni (JRC e METAdrasi) incaricate di selezionare e sostenere dei legali che possano assistere i richiedenti protezione. In preferenza vengono selezionati e finanziati legali del posto dove forniranno assistenza: al momento del monitoraggio circa il 70% dei legali erano impiegati dalle ONG nei luoghi dove esercitano la professione. Al momento sono finanziati 63 legali: 36 sulle isole e i rimanenti sulla terraferma.

**Tale progetto, nato per fornire gratuitamente l'assistenza legale nelle fasi di ricorso alla commissione di appello**, si estende, in maniera più discontinua, anche alle altre fasi. In alcuni casi tali, infatti, i legali provvedono all'assistenza anche in prima istanza, durante la detenzione o nel procedimento dinanzi all'autorità giurisdizionale, ma la rappresentanza tecnica in tali fasi non è garantita né sufficiente, coprendo solo pochi casi. Nell'isola di Lesbo tale assistenza è fornita dalla ONG European Lawyers in Lesvos.

Molte delle persone intervistate, tra le quali gli stessi rappresentanti dell'UNHCR, hanno evidenziato come questo servizio non sia comunque sufficiente a coprire l'intero fabbisogno di tutela legale dei richiedenti

---

67 L.n. 4399/2016, pubblicata il 22 giugno.

68 Nella proposta di Regolamento procedura sono dedicati all'accesso all'assistenza e alla rappresentanza legali gli artt. 14-17. Si sottolinea tra le altre cose che all'art. 15 si prevede che *"la prestazione di assistenza e rappresentanza gratuite nella procedura d'impugnazione può essere esclusa se: b) il ricorso non è considerato avere prospettive concrete di successo; c) il ricorso o il riesame sono inquadrati dal diritto nazionale nel secondo grado d'impugnazione o in grado più elevato, compresi i riesami ulteriori delle cause o i giudizi d'appello"*.



protezione, oltre ad essere geograficamente limitato alle isole e ad Atene. Nel caso in cui non si riesca a fornire assistenza a tutti i richiedenti, la preferenza viene accordata, in generale, ai c.d. 'casi pilota', nonché alle persone vulnerabili, o ai soggetti ritenuti più fragili o in difficoltà.

**Per quanto concerne il giudizio innanzi al Tribunale Amministrativo, occorre premettere che per tale procedimento non esiste una norma specifica riguardante l'accesso dei richiedenti protezione al gratuito patrocinio<sup>69</sup>.** C'è una legge generale sull'accesso a tale beneficio da parte di chiunque, cittadini greci e stranieri, ma non è applicata ai richiedenti protezione<sup>70</sup>. Nel progetto finanziato da UNHCR vi è la possibilità di sostenere le spese per l'assistenza legale anche innanzi al Tribunale. Tuttavia, l'esiguità attuale dei legali a disposizione fa sì che tale possibilità sia di fatto limitata a casi ritenuti particolarmente rilevanti o ai c.d. "casi pilota".

## - LA SOSPENSIONE DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO

**La normativa greca prevede che il provvedimento di rigetto o di inammissibilità emesso dall'Asylum Service sia immediatamente sospeso in caso di ricorso alla commissione di appello<sup>71</sup>.** Le notifiche dei provvedimenti avvengono dentro l'*hotspot* e i richiedenti asilo sono immediatamente messi in contatto con i loro difensori. I ricorrenti rimangono liberi di muoversi durante la pendenza del procedimento di appello o - se in detenzione - il loro trasferimento o rimpatrio sono sospesi. **Al contrario, il provvedimento emesso dalla commissione di appello è immediatamente esecutivo e il ricorso al tribunale amministrativo non ne sospende l'efficacia.** Infatti, in questo caso anche la modalità di notifica del provvedimento è diversa rispetto a quella precedentemente illustrata. Il provvedimento di rigetto o di inammissibilità emesso dalla commissione di appello **viene notificato al ricorrente in presenza delle forze dell'ordine o in ogni caso con modalità tali da poter limitare immediatamente la libertà personale** del cittadino straniero, al fine di rendere più efficace la successiva riammissione o rimpatrio. Infatti, tali cittadini stranieri, anche laddove riescano ad ottenere un colloquio con un legale, potranno farlo esclusivamente dall'interno della stazione di polizia dove sono reclusi oppure dal centro di Moria dove gli stessi sono condotti ai fini del rimpatrio o della riammissione in Turchia<sup>72</sup>. Dal colloquio intercorso con il rappresentante dell'UNHCR a Chios è emerso che l'organizzazione delle Nazioni Unite per i rifugiati è consapevole della situazione di mancato accesso alla difesa tecnica per i richiedenti asilo, la cui domanda sia stata rigettata o dichiarata inammissibile dalla commissione di appello. L'UNHCR monitora costantemente le stazioni di polizia di Chios al fine di verificare se ci sono nuovi casi – con preferenza alle situazioni di vulnerabilità o di maggior interesse strategico - che possono essere indirizzati agli avvocati di METAdrasi, i quali partecipano al progetto finanziato<sup>73</sup>. Tuttavia tale mancato sistematico accesso alla difesa tecnica non è mai stata oggetto di una presa di posizione chiara e pubblica da parte né delle ONG presenti, né tantomeno da parte dell'UNHCR stesso.

Il mancato accesso alla difesa tecnica, oltre che fisicamente precluso dalla restrizione della libertà personale, è **aggravato dall'impossibilità di accedere al patrocinio a spese dello Stato.** Infatti la normativa prevede che i ricorrenti possano adire l'autorità giudiziaria (oltre che con ricorso nel merito per far dichiarare l'illegittimità del provvedimento di inammissibilità o rifiuto della richiesta di protezione internazionale) anche

---

69 La legge generale di riferimento è la legge numero 3226/2004.

70 Come specificato dagli avvocati intervistati, la norma non verrebbe in pratica applicata ai cittadini stranieri in quanto non vi sono norme o regolamenti che risolvano specifiche problematiche relative alla cittadinanza dei soggetti interessati. In particolare si fa riferimento alla certificazione della mancanza di redditi nel paese di origine, che dovrebbe essere rilasciata dall'ambasciata di ciascun richiedente: tuttavia i richiedenti asilo non possono contattare le autorità del proprio paese di origine, né gli stessi possono recarsi ad Atene dove le ambasciate si trovano.

71 V. art. 61 legge 4357/2016.

72 Si veda il Focus Detenzione.

73 Si rinvia al paragrafo sull'accesso al gratuito patrocinio.

con una istanza *ante causam* per chiedere l'emissione entro pochissimi giorni di una sospensione dell'ordine di trasferimento. Tuttavia anche solo questa istanza è sottoposta al pagamento di un costoso contributo unificato, oltre al compenso per il difensore, in alcun modo coperti dal patrocinio a spese dello stato, il cui accesso rimane totalmente precluso. In tale fase è evidente che solo lo sporadico intervento degli avvocati delle ONG finanziate dal progetto dell'UNHCR possono permettere ad alcuni di questi cittadini stranieri di ricorrere effettivamente contro il provvedimento emesso dall'autorità amministrativa.

## FOCUS DETTENZIONE

A determinate condizioni, la legge greca in materia di asilo prevede la possibilità di ricorrere alla detenzione amministrativa di: cittadini stranieri o apolidi sorpresi ad attraversare irregolarmente la frontiera (art. 14<sup>74</sup>), richiedenti asilo (art. 462<sup>75</sup>) e richiedenti asilo nell'ambito della procedura di frontiera (art. 60<sup>76</sup>). Il trattenimento può essere altresì disposto ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di riammissione o rimpatrio, ai sensi della l.n. 3907/11 che ha recepito la c.d. Direttiva Rimpatri.

La misura della privazione della libertà personale di richiedenti asilo o persone nei cui confronti è stato emesso un provvedimento di diniego/inammissibilità della richiesta d'asilo è utilizzata attualmente, in concreto, con la finalità principale di garantire l'esecuzione della riammissione in Turchia. La misura si esegue principalmente nell'isola di Lesbo, presso l'*hotspot* di Moria o nelle stazioni di polizia.

Come già illustrato nel precedente report, i richiedenti asilo che hanno presentato la richiesta in frontiera vengono formalmente sottoposti alla misura del trattenimento all'interno dei RIC per un periodo massimo di 25 giorni, al termine dei quali la misura viene revocata e si applica una clausola di restrizione geografica<sup>77</sup>, che impone ai richiedenti di non lasciare il territorio delle isole per tutta la durata della procedura di asilo.

La disciplina di riferimento, per quanto di frequente non rispettata, è quella predisposta dall'art. 14 della legge greca sull'asilo.

Questa norma prevede una disciplina precisa relativamente alle procedure e alle garanzie per gli stranieri trattenuti, disciplina che non risulta essere costantemente rispettata. Ad es. l'art. 14 prevede la possibilità di impugnare il provvedimento del responsabile del RIC che dispone il trattenimento innanzi al Giudice Amministrativo, ma ciò risulta spesso impossibile in primo luogo perché tali provvedimenti sono raramente

74 In questo caso l'ordine di restrizione della libertà personale è emesso dal responsabile del Reception and Identification Centre dove lo straniero è detenuto entro 3 giorni dal suo ingresso. Lo stesso può decidere di prolungare la detenzione per un periodo massimo di 25 giorni o, nel caso di un importante aumento degli arrivi, chiederne il trasferimento presso un centro della terraferma. Avverso il provvedimento di restrizione della libertà personale è possibile proporre ricorso innanzi al Tribunale Amministrativo di I grado. La restrizione della libertà personale ex art. 14 può essere disposta anche nei confronti di richiedenti asilo, persone vulnerabili e minori stranieri non accompagnati in attesa di essere trasferiti in sicurezza in un centro di accoglienza.

75 I richiedenti asilo possono essere sottoposti alla misura del trattenimento quando hanno presentato domanda di protezione internazionale mentre si trovavano già in stato di detenzione e questa è ritenuta necessaria al fine dell'analisi della domanda di asilo per una delle seguenti ragioni: a) è necessario accertare identità o nazionalità del richiedente; b) sussiste il rischio di fuga di cui alla legge 3907/11 che ha recepito la Direttiva Rimpatri; c) la domanda è stata presentata al solo fine di ritardare il rimpatrio; d) quando il richiedente costituisce un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico; e) quando sussiste il rischio di fuga ai sensi dell'art. 2 del Regolamento Dublino. L'ordine di trattenimento è disposto dal competente Direttore di Polizia per un periodo massimo di 45 giorni prolungabili di altri 45 nei casi a), b), c) e di tre mesi negli altri. I richiedenti asilo dovrebbero essere trattenuti in strutture apposite. Anche i richiedenti asilo minorenni non accompagnati, in "casi eccezionali" rimangono in stato di detenzione, come *extrema ratio*, per assicurare il loro trasferimento in sicurezza in strutture di accoglienza apposite e la loro detenzione non può protrarsi oltre 25 giorni.

76 Ai sensi di tale norma gli stranieri che hanno presentato la richiesta di asilo in frontiera possono essere trattenuti per un periodo massimo di 28 giorni nell'arco dei quali deve concludersi la procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Se tale termine viene superato il richiedente asilo prosegue la procedura secondo quanto previsto per legge in relazione alla procedura ordinaria e accelerata in stato di libertà.

77 Art. 41 co. 1 l.n. 4375/16

notificati agli interessati. Inoltre, di norma, coloro che hanno manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale dovrebbero essere accolti in strutture diverse e più appropriate dei RIC. Le persone vulnerabili (compresi i minori non accompagnati) possono essere trattenute ma in strutture separate e a seguito di segnalazione ai servizi sociali. In base alle informazioni raccolte nel corso della ricerca i richiedenti asilo non vengono trasferiti in strutture più appropriate e la segnalazione delle vulnerabilità non avviene in modo sistematico.

A Samos e Chios continua a riscontrarsi una situazione di libertà di fatto per cui i richiedenti, anche se formalmente trattenuti presso i *RIC/hotspot*, possono liberamente uscirne, pur rimanendo sottoposti alla restrizione geografica. Anche a Lesbo, in generale, la situazione è analoga, anche se a partire dall'estate del 2016 è stato predisposto all'interno dell'*hotspot* di Moria il c.d. Settore B, che sarebbe effettivamente utilizzato per la detenzione amministrativa di alcune categorie di stranieri, provenienti da specifiche aree geografiche.

La predisposizione di questa zona di effettivo trattenimento all'interno del campo di Moria, così come l'applicazione della misura detentiva solo ad alcune categorie di migranti è stata spesso ricondotta dalle persone intervistate alle indicazioni contenute nella circolare del Ministero dell'Interno e del capo della Polizia greca del 18 giugno 2016, meglio conosciuta come "Pilot project". Questa circolare contiene indicazioni per le autorità di polizia delle isole dell'Egeo riguardanti le procedure legate al trattenimento, in particolare finalizzato alla riammissione in Turchia. In primo luogo si distingue fra migranti dal "profilo economico" e migranti con "profilo rifugiato". Nella prima categoria rientrerebbero i richiedenti asilo provenienti da paesi con un basso tasso di riconoscimento della protezione internazionale ("Pakistan, Bangladesh, Marocco, Tunisia, Algeria, Egitto ecc.") e nella seconda, viceversa, chi proviene da paesi con un alto tasso di riconoscimento della protezione ("Siria, Iraq, Yemen, Sud Sudan, Palestina, Eritrea, Somalia ecc."). La circolare prescrive che, in caso di riammissione in Turchia, solo i primi debbano essere inseriti nella lista degli "stranieri indesiderati", con conseguente impossibilità di richiedere in futuro un visto d'ingresso in Grecia. In realtà è stato rilevato dalle organizzazioni incontrate nell'isola di Lesbo che questa discriminazione di trattamento basata sulla nazionalità dei richiedenti trova riscontro anche rispetto al trattenimento nel settore B, nel quale verrebbero detenute solo persone appartenenti alle nazionalità con "profilo economico", in particolare i cittadini algerini.

All'interno del Settore B risultano attualmente trattenute persone alle quali è stato notificato un provvedimento di diniego/inammissibilità della richiesta di asilo, persone che hanno richiesto di essere ammessi ai programmi per il Rimpatrio Assistito Volontario, persone che hanno rinunciato alla domanda d'asilo e persone che hanno tenuto un "comportamento delinquente"<sup>78</sup>. A seguito delle numerose rivolte all'interno del campo e delle durissime condizioni di vita al suo interno, sembrerebbe che lo strumento della detenzione sia talvolta usato anche - in maniera informale - con finalità punitive.

Le organizzazioni incontrate riportano che agli avvocati è impedito di fatto l'accesso al Settore B, tanto che talvolta i colloqui con gli assistiti detenuti si devono svolgere all'aperto e separati da una rete metallica, peraltro in totale assenza di riservatezza.

La circolare del 18 giugno descrive dettagliatamente le diverse circostanze di fatto che possono giustificare l'utilizzo dello strumento detentivo nei confronti di chi è stato sorpreso nell'attraversamento illegale della frontiera, anche a seguito della presentazione della domanda d'asilo. L'obiettivo primario è evidentemente quello di assicurare l'effettività delle procedure di riammissione in Turchia. E' per questo che il Ministero e i dirigenti di polizia sottolineano a più riprese l'importanza di assicurare l'arresto e la detenzione "in uno spazio limitato", in particolare di coloro ai quali viene notificato il provvedimento negativo delle Commissioni di Appello o che hanno rinunciato alla domanda d'asilo, così come di coloro che hanno violato le misure alternative alla detenzione o la restrizione geografica.

---

<sup>78</sup> Persone che hanno commesso reati di furto, minaccia, "abusi verbali" o lesioni. La circolare non specifica se in questi casi si debba considerare ai fini della valutazione del "comportamento delinquente" la sola presenza di segnalazioni o denunce, o la sussistenza di condanne definitive in capo agli stranieri interessati.

Per quanto riguarda i minori non accompagnati, la loro detenzione non è esclusa dagli artt. 14 e 46 già richiamati. Al contrario, nel caso dei minori richiedenti asilo la norma prevede espressamente che questi possano essere trattenuti per un massimo di 25 giorni con la finalità "protettiva" di garantire loro l'accesso a strutture più appropriate.

Questa misura della "custodia protettiva", come talvolta viene chiamata, sembrerebbe trovare nel marzo 2017 molta meno applicazione di quanto non accadesse all'epoca del precedente monitoraggio. Successivamente ad un periodo in cui i minori potevano rimanere trattenuti - anche in promiscuità con gli adulti - fino a diversi mesi, sembrerebbe che oggi tale fenomeno sia molto più ridotto e che, per quanto riguarda i minori nelle isole, questi vengano rapidamente trasferiti in quanto richiedenti vulnerabili in strutture situate sulla terraferma. Tale situazione sembra essere destinata a cambiare in vista di un prossimo adeguamento della normativa e delle prassi greche in osservanza a quanto richiesto dalla Commissione europea con il JAP<sup>79</sup>.

I tempi del trasferimento dipendono dalla perdurante carenza di posti in strutture adeguate, mentre il meccanismo di nomina del tutore non risulta avere tempi di attesa molto lunghi.

---

79 Si veda anche il rapporto sull'implementazione del JAP del 2.3.2017, in relazione alla possibilità di riammettere in Turchia anche i richiedenti asilo "vulnerabili", p. 2: *"The Greek Reception and Identification Service, together with EASO, are working on defining some of the vulnerability categories and developing a Standard Medical Assessment Template for the processing of vulnerable persons. In a meeting on 12 January, EASO, the Greek Asylum Service and the Greek Reception and Identification Service identified information needs related to the treatment of vulnerable applicants in Turkey and access to health care. EASO is working with the Greek Asylum Service, which has also received Member States' responses, to include an updated information pack on Turkey with reference to incurable/serious diseases"*.

## FOCUS

# VULNERABILI E RICONGIUNGIMENTI DUBLINO. SITUAZIONE NORMATIVA E PROSPETTIVE FUTURE

La normativa greca definisce, con grande precisione, le categorie di richiedenti asilo che devono essere considerate "vulnerabili" e che devono quindi essere soggetti ad un particolare regime disciplinare in ragione della loro condizione di fragilità fisica e/o psichica.

Innanzitutto, l'art. 14 co. 8 indica le seguenti categorie di richiedenti asilo vulnerabili: minori non accompagnati, persone con disabilità o patologie gravi, anziani, donne in gravidanza o che hanno da poco partorito, nuclei monoparentali con figli minori, vittime di tortura, stupro o altro tipo di violenza psicologica, fisica o sessuale.

Tali soggetti sono esclusi, come già sopra illustrato, dalla procedura di frontiera e, in parte, dalle procedure accelerate. Non sono sottoposti alla procedura di frontiera i richiedenti asilo i quali, avendo familiari in altri Stati membri dell'Unione Europea, potrebbero essere ricongiunti in base a quanto previsto dal Regolamento 604/2013 UE.

**A ciò si deve aggiungere che sia i soggetti considerati vulnerabili sia coloro che potrebbero beneficiare del ricongiungimento ai sensi del Regolamento 604/2013 UE non sono sottoposti alla procedura di ammissibilità, ma sono trasferiti appena possibile sulla terraferma e la loro richiesta viene esaminata direttamente nel merito.**

È sin d'ora utile sottolineare che **la mancata sottoposizione di tali soggetti vulnerabili e richiedenti con familiari in altri paesi UE alla procedura di ammissibilità non deriva da una disposizione legislativa**, bensì da una decisione del governo greco, che fino ad ora ha esonerato tali soggetti da questa procedura. Allo stato attuale, infatti, non vi è dubbio che **i vulnerabili non avrebbero potuto trovare in Turchia condizioni di vita e assistenza tali da garantire la tutela delle loro specifiche fragilità fisiche e psichiche**, mentre coloro che hanno diritto al ricongiungimento ai sensi del Regolamento Dublino lo avrebbero potuto agevolmente esercitare dal territorio greco. **Al contrario, se rinviati in Turchia il loro diritto all'unità familiare sarebbe stato senz'altro pregiudicato.**

Dal monitoraggio condotto si evince che in tal modo molte persone **non rientrerebbero nell'applicazione dell'accordo Ue-Turchia<sup>80</sup>**: secondo quanto riportato dall'Asylum Service di Atene, quasi la metà dei richiedenti asilo<sup>81</sup>.

In particolare, per quanto riguarda **i vulnerabili**, l'esigenza di trasferirli sulla terraferma risponde ad evidenti **ragioni assistenziali ed umanitarie**. Infatti nelle isole, come riscontrato durante i sopralluoghi effettuati, non vi sono strutture sanitarie, ricettizie, ricreative ed educative idonee per rispondere alle esigenze di soggetti in condizioni di gravi vulnerabilità fisiche e psicologiche.

Tuttavia – e qui è situato l'interesse a non trasferire i richiedenti asilo vulnerabili sulla terraferma – **la Turchia accetterebbe la riammissione solo di richiedenti asilo provenienti dalle isole. Al contrario, quelli presenti sulla terraferma non potrebbero essere trasferiti in Turchia.** È per questa ragione che, una volta trasferiti sulla terraferma, la Grecia non ha più neppure interesse a sottoporre le richieste di asilo provenienti da soggetti vulnerabili alla procedura di ammissibilità.

Diverso sarebbe se i soggetti vulnerabili rimanessero sulle isole e le loro domande venissero esaminate

<sup>80</sup> Secondo i dati rilevati da UNHCR ogni giorno in media 29 persone vengono trasferite dalle isole alla terraferma. V. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/56356>.

<sup>81</sup> Secondo i dati che ci ha fornito l'Asylum Service tra il 20/03/2016 e il 28/05/2017 sono transitati nelle isole greche **7578** richiedenti asilo in tale situazione.

preliminariamente con il vaglio dell'ammissibilità. In tal modo si eviterebbe che larga parte dei richiedenti asilo rimangano sottratti all'efficacia dell'accordo Ue-Turchia.

Come detto, i vulnerabili potrebbero quindi essere sottoposti agevolmente alla procedura di ammissibilità (non essendo tale possibilità esclusa per legge), mentre non potrebbero essere sottoposti alla procedura di frontiera e alla procedura accelerata. Evidentemente una modifica legislativa in tal senso sarebbe eccessivamente esposta a critiche sotto ogni fronte, sia da parte sia della società civile che delle organizzazioni internazionali, in considerazione della vulnerabilità di questi specifici richiedenti asilo. Per questa ragione, lo Stato greco potrebbe non modificare la normativa in questione ma **imporre anche a tali richiedenti asilo la limitazione di movimento al territorio delle isole sulle quali sono arrivati**. In tal modo – nonostante le gravi lesioni e discriminazioni che si potrebbero creare a danno di questi individui – le loro domande di asilo potrebbero essere sottoposte già sulle isole alla procedura di ammissibilità, senza il rischio che gli stessi giungano sulla terraferma e che divenga impossibile la loro riammissione in Turchia.

Ovviamente per raggiungere tale obiettivo è necessario che la Turchia sia un paese idoneo (o sia considerato tale) ad accogliere anche richiedenti asilo portatori di specifiche vulnerabilità.

Per tutte le ragioni esposte la Commissione Ue ha già chiesto allo Stato greco, con il JAP, di applicare la procedura di ammissibilità anche ai richiedenti asilo vulnerabili<sup>82</sup>. Pertanto il Greek Reception e Identification Service, insieme all'EASO, si sono mossi in una duplice direzione: da un lato hanno stilato delle linee guida per sottoporre a valutazione la domanda di asilo presentata da un soggetto vulnerabile; dall'altro lato stanno raccogliendo informazioni sul trattamento dei richiedenti asilo vulnerabili e sull'accesso al sistema sanitario turco<sup>83</sup>.

Inoltre, la Commissione Ue e il governo greco si stanno muovendo nella medesima direzione anche per quanto riguarda **i richiedenti asilo che potrebbero essere ricongiunti con familiari presenti nei Paesi Membri dell'UE**<sup>84</sup>. La commissione Europea, infatti, già con il documento del dicembre 2016 chiedeva all'Asylum Service di applicare la procedura di ammissibilità prevista agli articoli 54-56 della legge 4375/2016 anche alle domande di protezione provenienti da questi soggetti.

Anche in questo caso il trasferimento immediato sulla terraferma di questi richiedenti asilo è facilmente spiegabile: da Atene il loro ricongiungimento con i familiari presenti in altri paesi membri sarebbe stato senz'altro più agevole. Tuttavia, come già evidenziato, una volta arrivati sulla terraferma gli stessi sono sottratti alla riammissione in Turchia e all'operatività dell'accordo. Anche per tali soggetti, quindi, il governo

---

82 Nella proposta di Regolamento Dublino la procedura di ammissibilità è applicabile anche ai soggetti che potrebbero usufruire del ricongiungimento ai sensi del Regolamento stesso. Si legge che *“Prima dell'avvio del processo di determinazione dello Stato membro competente, il regolamento introduce l'obbligo, a carico dello Stato membro in cui è presentata la domanda, di verificare se la domanda sia inammissibile in ragione del fatto che il richiedente proviene da un primo paese di asilo o da un paese terzo sicuro, nel qual caso il richiedente sarà rinvio nel primo paese di asilo o nel paese terzo sicuro e lo Stato membro che ha provveduto alla verifica dell'inammissibilità sarà considerato competente per la domanda. Lo Stato membro in cui è presentata la domanda deve inoltre verificare se il richiedente provenga da un paese di origine sicuro o se corra rischi relativi alla sicurezza, nel qual caso tale Stato membro sarà competente e dovrà esaminare la domanda con procedura accelerata”*. Nella proposta di Regolamento Procedure non ci sono ostacoli alla sottoposizione anche dei soggetti vulnerabili alla procedura di ammissibilità.

83 Processing the vulnerability cases: · The Greek Asylum Service to examine, on a case by case basis and in full respect of Articles 6 and 7 of the EU Fundamental Rights Charter the application of the inadmissibility procedure under Article 55 and 56 of Law 4375/2016 (Article 33 of Directive 2013/32), to vulnerable applicant cases with a view to their possible return to Turkey. · Greek authorities to examine whether Article 60(4)(f) of Law 4375/2016 could apply to vulnerable applicant cases in accordance with Article 24(3) of the Asylum Procedures Directive. 3 · EASO to provide the Greek Asylum Service with relevant information, particularly as regards the treatment of vulnerable persons in Turkey, which would enable the above mentioned examination. The Greek Reception and Identification Service, together with EASO, are working on defining some of the vulnerability categories and developing a Standard Medical Assessment Template for the processing of vulnerable persons. In a meeting on 12 January, EASO, the Greek Asylum Service and the Greek Reception and Identification Service identified information needs related to the treatment of vulnerable applicants in Turkey and access to health care. EASO is working with the Greek Asylum Service, which has also received Member States' responses, to include an updated information pack on Turkey with reference to incurable/serious diseases.

84 Secondo che ci ha fornito l'Asylum Service tra il 20/03/2016 e il 28/05/2017 sono transitati nelle isole greche **2557** richiedenti asilo in tale situazione.

greco potrebbe decidere di applicare la procedura di ammissibilità, disponendo nei loro confronti la limitazione geografica per il tempo occorrente all'espletamento della procedura di ammissibilità.

La valutazione in merito alla possibilità di dichiarare la loro domanda inammissibile in applicazione delle categorie già note di primo paese di asilo e di paese terzo sicuro **dovrebbe tenere presente, in particolare, la possibilità di accedere al ricongiungimento familiare direttamente dalla Turchia<sup>85</sup>, possibilità non esclusa dal JAP.**

---

85 Processing the Dublin family reunification cases: · The Greek Asylum Service to examine, on a case by case basis and in full respect of Article 7 of the EU Fundamental Rights Charter the application of the inadmissibility procedure under Article 55 and 56 of Law 4375/2016 (Article 33 of Directive 2013/32), to Dublin family reunification cases with a view to their possible return to Turkey, subject to having received from EASO and Member States relevant information which: a) would provide sufficient legal certainty as to the possibilities of family reunification from / in Turkey; and b) would enable the above mentioned examination. The information required should particularly concern the rights to family reunification from Turkey or in Turkey under the national laws of Member States, to the extent not covered by the Family Reunification Directive (case of family members who have been recognised as beneficiaries of subsidiary protection by a Member State), and the national law of Turkey. · The Greek authorities to adopt the necessary provisions to make Article 60 (4) (f) of Law 4375/2016 applicable to Dublin family reunification cases applicable.



Outside the Hotspot of Moria



Outside the Hotspot of Moria. B., from Guinea, reached Lesbos by sea from Turkey



# RIMEDI GIURIDICI AZIONABILI IN AMBITO EUROPEO E NAZIONALE

Il citato rapporto di luglio 2016 dedicava un'intera sezione all'analisi delle violazioni della normativa europea ed internazionale configurata dalla situazione di fatto e di diritto osservata, violazioni che potevano essere rilevate di fronte alla Corte di Giustizia europea o alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Si illustravano anche i rimedi di diritto comunitario già esperiti, dei cui effetti si potrà dare conto in questa sede. Nel rinviare interamente alle violazioni già illustrate e, quindi, nel confermare la possibilità di adire la Corte di Giustizia europea per evidenziare la difformità tra il diritto interno e quello comunitario, e alla CEDU per sollevare le violazioni della Convenzione Europea sui diritti dell'Uomo, si indicheranno ulteriori strumenti giuridici che potrebbero essere azionati o che sono già stati azionati per contrastare il *non accordo* tra l'UE e la Turchia.

## IL RICORSO PER ANNULLAMENTO ALLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA. LA POSSIBILITÀ DI AGIRE CON GLI STRUMENTI DI DIRITTO INTERNO: LA LEGITTIMAZIONE DEI PARLAMENTI NAZIONALI

Come già più dettagliatamente riportato nel rapporto di luglio 2016 (al quale si rinvia anche per l'approfondimento sulla natura dell'accordo) l'art. 263 TFUE al primo comma stabilisce che *"la CGUE esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi"*. Inoltre, per quello che ci interessa, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, *"qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre (...) un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, nonché contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione"*. Il ricorso per annullamento veniva depositato durante il primo sopralluogo da tre richiedenti asilo presenti in Grecia<sup>86</sup>. Il 28 febbraio 2017 il Tribunale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha pronunciato tre ordinanze<sup>87</sup> in cui dichiara la sua mancanza di giurisdizione relativamente a questi tre procedimenti. Come già illustrato in premessa, il Tribunale – ricostruendo il contesto di fatto che ha preceduto e seguito la stipula dell'accordo – ha ritenuto che **il Consiglio Europeo, come istituzione, non abbia adottato la decisione di concludere un accordo con il governo turco in nome dell'Unione Europea**, e che non abbia quindi vincolato l'Unione Europea nei termini dell'art. 218 TFUE. Al contrario la dichiarazione o l'accordo (a seconda dei diversi punti di vista dei resistenti o dei ricorrenti) **sarebbe stato stipulato dai singoli paesi membri presenti attraverso i loro rappresentanti**. Il tribunale conclude che indipendentemente dalla sua natura giuridica, se meramente politica come sostenuto dal Consiglio Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, o capace di produrre effetti giuridici vincolanti, come invece sostenuto dai ricorrenti, *l'EU-Turkey statement*, come diffuso dal comunicato stampa No 144/16, non può essere considerato una misura adottata dal Consiglio Europeo, o da qualsiasi altra istituzione, organo o agenzia dell'Unione Europea, e che quindi i casi in questione sarebbero estranei

86 Cause T-192/16 NF v. European Council T-193/16 NG v. European Council T-257/16 NM v. European Council.

87 Testo completo della pronuncia disponibile presso il seguente link: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019en.pdf>.

all'applicabilità dell'articolo 263 TFEU, non avendo la Corte giurisdizione circa gli accordi conclusi dagli Stati Membri.

**Tale pronuncia**, negando la circostanza – fino a quel momento incontestata – che la dichiarazione/accordo con la Turchia sia stato assunto dall'UE attraverso le sue istituzioni, **ha aperto la strada alla possibilità di azionare rimedi giuridici interni previsti nei singoli Stati Membri**. Infatti i cittadini e i giuristi di ciascuno Stato membro dell'Unione Europea potrebbero azionare i rimedi giuridici previsti dal proprio ordinamento per sollevare l'illegittimità dell'accordo sia da un punto di vista formale (come nel caso in cui la competenza di un organo dello Stato non sia stata rispettata, o siano state violate le procedure per la formazione degli atti legislativi) sia da un punto di vista sostanziale (quando le norme in esso contenute sono contrarie a leggi o normative interne).

## **LA POSSIBILITÀ DI CONTRASTARE L'ACCORDO UE-TURCHIA AZIONANDO RIMEDI GIURIDICI DI DIRITTO INTERNO ITALIANO. SOLLEVARE IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE.**

**Secondo la pronuncia del Tribunale della CGUE anche l'Italia sarebbe tra i soggetti stipulanti l'accordo con la Turchia**. Chi scrive continua a condividere l'idea dei ricorrenti del caso in esame e di numerosi studiosi di diritto comunitario<sup>88</sup>: l'atto concluso con la Turchia è configurabile come un accordo di diritto internazionale.

Come si andrà ad illustrare nel prosieguo, il diritto costituzionale italiano prevede che gli accordi di diritto internazionale siano stipulati da soggetti che sono legittimati ad impegnare lo stato italiano al rispetto di determinati obblighi e sono soggetti alla ratifica del parlamento in presenza di determinate circostanze, che ricorrono senz'altro nel caso specifico. **Fin da ora si può anticipare che l'accordo Ue-Turchia è assunto in violazione delle prerogative del parlamento italiano**, determinando un conflitto di attribuzione tra il potere legislativo (che doveva intervenire nella ratifica, attribuendo efficacia e validità all'accordo) e il potere esecutivo che, per mezzo dei ministri, ha stipulato l'atto senza coinvolgere il parlamento. Il conflitto di attribuzione può sorgere tra soggetti titolari di una sfera di competenza costituzionalmente riservata. Queste controversie possono interessare *i poteri dello Stato*, cioè gli organi i cui atti e comportamenti siano idonei a configurarsi come espressione ultima ed immodificabile dei rispettivi poteri<sup>89</sup>.

Più precisamente, l'accordo con la Turchia appare concluso in violazione delle norme costituzionali di cui all'**art. 80**, con specifico riferimento all'assetto e all'ordine costituzionale, con totale esautorazione del parlamento il quale, al contrario, avrebbe dovuto ratificare una tale tipologia di accordo. **La Costituzione definisce la legittimazione dei membri del governo a firmare accordi in forma semplificata solo laddove questi non abbiano natura politica o non contengano impegni finanziari**. Tale accordo, al contrario, ha senz'altro un contenuto politico, e ha ad oggetto una materia coperta da riserva di legge: entrambe

---

<sup>88</sup> In particolare si veda "The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment" di Peers; "EU-Turkey Refugee Deal Is Vulnerable to Legal Challenge" di Mandal; "L'accord Union européenne – Turquie: faux semblant ou marché de dupes?" di Labayle; "Will the EU-Turkey migrant deal work in practice?" di Chetail. Chiara Favilli, "La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?", in *Diritti umani e Diritto internazionale*, 2016, 2, pp. 1-22 (<http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2016/05/Chiara-Favilli.pdf>); Sul punto v. anche M. Gatti, "La dichiarazione Ue-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del parlamento?" (<http://rivista.eurojus.it/la-dichiarazione-ue-turchia-sulla-migrazione-un-trattato-concluso-inviolazione-delle-prerogative-del-parlamento/>).

<sup>89</sup> L'art. 134 Cost. attribuisce alla Corte Costituzionale il compito di giudicare sui conflitti tra poteri dello Stato. **Il giudizio dinanzi alla Corte può essere originato sia dalla rivendicazione di competenze che si ritengono usurpate da altri**, sia dalla denuncia del cattivo uso delle attribuzioni altrui che intralcia il pieno esercizio delle proprie competenze. Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, non sono ammessi conflitti meramente ipotetici: **è necessario che il comportamento (o l'atto) sia suscettibile di produrre una lesione concreta dell'altrui attribuzione**.

queste circostanze portano a ritenere che l'accordo sarebbe dovuto passare per la ratifica del parlamento, ciò al contrario non è avvenuto. Si aggiunga che l'accordo con la Turchia impegna l'Italia a contribuire con risorse economiche, considerato che nella stessa comunicazione dell'agenzia di stampa gli stati membri si accordano nel versare diversi miliardi di euro in favore della controparte turca per rispondere alle sue esigenze di accoglienza dei rifugiati.

Tutti questi elementi portano a ritenere che il parlamento italiano potrebbe sollevare, per mezzo delle due camere<sup>90</sup>, il conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale chiamando il governo come parte convenuta.

## L' ACCESSO AL CONTENUTO DELL'ACCORDO E IL RICORSO CONTRO IL DINIEGO DI ACCESSO AGLI ATTI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

Uno dei principali ostacoli che le associazioni e i singoli individui hanno incontrato al fine di poter strutturare delle azioni di contrasto alla politica degli accordi bilaterali ed in particolare quello con il governo turco è legato al **mancato accesso tempestivo e completo al testo intorno al quale si è formato l'accordo tra l'Unione europea e la Turchia**. Infatti, a più di un anno di distanza, il testo della dichiarazione non è ancora stato reso pubblico. L'accesso al testo appare quanto mai essenziale, anche alla luce della recente sentenza del Tribunale della Corte di Giustizia Europea. Invero tale strada è stata già intrapresa dall'associazione **Access Info Europe**<sup>91</sup>, con base a Madrid. **L'associazione ricorrente per ben due volte aveva cercato di ottenere il testo dell'accordo tramite l'accesso alla piattaforma AsktheEu.org**. Tuttavia aveva sempre ricevuto delle risposte incomplete e l'accesso veniva negato sulla base di ragioni generiche: *"the need for protection of legal advice, the decision-making process and international relations"*. **Pertanto, contro tali rifiuti l'associazione ha depositato ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea** adducendo a sostegno delle proprie ragioni il forte interesse pubblico e la situazione di grande incertezza che ancora regna tra i richiedenti asilo ancora bloccati in Grecia. Il ricorso è ancora pendente.

---

90 La procedura con la quale viene deliberata la costituzione in giudizio nei conflitti di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale — o di elevazione del conflitto stesso — è la medesima nei due rami del parlamento, **con l'unica eccezione rappresentata dall'organo competente a formulare la proposta per l'Assemblea**. Al Senato prevale il principio della competenza per materia. La norma di riferimento è l'articolo 34, comma 1, del Regolamento del Senato: *"Il Presidente del Senato assegna alle commissioni permanenti competenti per materia o a commissioni speciali i disegni di legge e in generale gli affari sui quali le commissioni sono chiamate a pronunciarsi ai sensi del presente Regolamento e ne dà comunicazione al Senato. Può inoltre inviare alle Commissioni relazioni, documenti e atti pervenuti al Senato riguardanti le materie di loro competenza"*. Le fasi successive del procedimento seguite dalle due Camere per la costituzione in giudizio o per l'elevazione del conflitto di competenza sono invece identiche. **I due Presidenti danno lettura in Assemblea delle decisioni rispettivamente, per la Camera dei deputati, dell'Ufficio di Presidenza e, per il Senato, della Giunta o della Commissione competente ai fini della necessaria ratifica assembleare: le deliberazioni si ritengono accolte se non vengono avanzate richieste di votazione** (ed. voto tacito).

91 Al seguente link il comunicato dell'azione intrapresa dall'associazione Access Info Europe <https://www.balcanicaucaso.org/en/layout/set/print/ECPMF/ECPMF-news/EU-Turkey-Agreement-an-appeal-to-the-European-Court-of-Justice>.

## RICORSO ALL'OMBUDSMAN EUROPEO<sup>92</sup>

### - L'IMPATTO DELL'ACCORDO UE-TURCHIA SUL RISPETTO DEI DIRITTI UMANI. IL RUOLO DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Alcune associazioni spagnole e alcuni privati cittadini hanno interpellato l'Ombudsman Europeo con i ricorsi n. 506-509-674- 784 -927 1381/2016/MHZ, al fine di sollevare la questione del pregiudizio che l'accordo Ue-Turchia configura in relazione ai diritti umani dei cittadini stranieri e richiedenti asilo coinvolti. Precisamente, le associazioni avevano informato la commissione europea delle gravi violazioni che l'implementazione dell'accordo stava producendo sui diritti fondamentali dei richiedenti asilo, in particolare su donne e bambini. Tale situazione, secondo le parti ricorrenti, avrebbe senz'altro richiesto una valutazione specifica ed approfondita sullo stato del rispetto dei diritti fondamentali degli individui coinvolti. La Commissione europea, sollecitata dall'Ombudsman, ha in primo luogo sottolineato che, considerata la natura meramente politica dell'accordo, non sarebbe stato necessario predisporre meccanismi di *assessment* sulla violazione dei diritti umani. In secondo luogo la Commissione evidenzia che sia con la comunicazione del 16 marzo 2016 che con le successive comunicazioni e rapporti ha in ogni modo ottemperato a tale richiesta di monitoraggio. L'organo di mediazione europeo, al contrario, ha precisato che la natura dichiaratamente politica dell'accordo non esonera la Commissione dal controllo della garanzia che l'implementazione dello stesso avvenga nel pieno rispetto dei diritti fondamentali condivisi da tutti gli stati membri dell'Unione Europea. L'organo di mediazione, quindi, **conclude la decisione<sup>93</sup> con la raccomandazione alla Commissione di dare conto, con maggior precisione, e di monitorare più efficacemente l'impatto dell'accordo sul rispetto dei diritti umani nei futuri rapporti sullo stato di implementazione dell'accordo.**

### - IL RUOLO DELL'EASO: LA LEGITTIMAZIONE E LA LEGITTIMITÀ DELLA SUA AZIONE NELL'AMBITO DELL'ACCORDO UE-TURCHIA<sup>94</sup>

Il 28 Aprile 2017 il centro europeo per i diritti umani e costituzionali (ECCHR) - con il supporto di *Brot fur die Welt* - ha presentato un ricorso al mediatore europeo sul ruolo svolto da EASO in relazione alle decisioni di inammissibilità, chiedendo all'Ombudsman di aprire un'indagine a riguardo. Le organizzazioni ricorrenti sottolineano che a seguito dello studio di una serie di interviste e di decisioni relative al procedimento di valutazione dell'ammissibilità della domanda di asilo sarebbero emerse **gravi violazioni degli standard di correttezza ed imparzialità**. Più nel dettaglio, emerge che **le interviste vengono condotte con**

---

92 Il Mediatore europeo è un organo indipendente e imparziale che chiede conto all'amministrazione dell'UE e conduce indagini su casi di cattiva amministrazione nell'azione di istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione europea. Solo la Corte di giustizia dell'UE, nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale, non rientra nel mandato del Mediatore. Quest'ultimo rileva i casi di cattiva amministrazione qualora un'istituzione non rispetti i diritti fondamentali, le norme o i principi giuridici o i principi della buona amministrazione. Ciò comprende, ad esempio, irregolarità amministrative, ingiustizia, discriminazione, abuso di potere, mancanza di risposta, rifiuto di accesso all'informazione e ritardo ingiustificato. Tutti i cittadini o i residenti dell'Unione europea, nonché imprese, associazioni o altri organismi con sede legale nell'UE, possono presentare una denuncia. Per farlo non è necessario essere stati personalmente vittime del caso segnalato. È opportuno rammentare che il Mediatore europeo può trattare esclusivamente denunce riguardanti l'amministrazione dell'UE e non quelle concernenti le amministrazioni nazionali, regionali o locali, anche nel caso in cui esse riguardino materie dell'Unione europea. Per ulteriori informazioni [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

93 Per la decisione consultare il documento del Mediatore europeo al seguente link: <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/75160/html.bookmark>.

94 Per approfondimenti <https://www.ecchr.eu/en/international-crimes-and-accountability/migration/greek-hotspots/articles/international-crimes-and-accountability-migration-greek-hotspots.html>.

**modalità che non permettono una valutazione imparziale del singolo caso**, che non c'è alcuno spazio per valutare la vulnerabilità dei richiedenti, in assenza di valutazione critiche del singolo caso circa l'applicabilità della categoria di terzo paese sicuro alla Turchia. Infine, nell'istanza presentata l'ECCHR fa presente come EASO stia violando le sue stesse linee guida per la conduzione delle interviste, e che **la sua attività e il suo ruolo nelle procedure concernenti la richiesta di protezione internazionale si pongono oltre i poteri e le facoltà che la legge europea attribuisce a tale agenzia**. L'Ombudsman non si è ancora pronunciato su questo ricorso.

## I RICORSI ALLA CEDU PER LA VIOLAZIONE DELLA CONVENZIONE EUROPEA SUI DIRITTI DELL'UOMO

Come già dettagliatamente evidenziato nel rapporto di luglio 2016, sono numerose le violazioni della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo in cui la Grecia continua ad incorrere. Tali violazioni riguardano numerosi aspetti: dal diritto ad un ricorso effettivo, alle condizioni di accoglienza, ai trattamenti a cui i richiedenti asilo sono sottoposti, alla limitazione della loro libertà personale. Nel rinviare interamente a quanto già indicato, si dà conto in questa sede di alcuni dei **procedimenti pendenti davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**.

In due casi la CEDU ha dichiarato l'ammissibilità del ricorso e ha formulato precise domande ai ricorrenti, al fine di meglio circostanziare le situazioni di fatto e di diritto indicate nell'atto introduttivo.

Il primo ricorso iscritto con numero di registro 39065/16 è stato introdotto dal Sig. Olam Sarvar AHMADI ed altri contro la Grecia il 5 giugno 2016, al fine di sollevare la violazione degli art. 2 e 3 della Convenzione in merito alle condizioni e ai trattamenti a cui i richiedenti asilo sono sottoposti precisamente nell'*hotspot* di Vial. Il ricorso è ancora pendente.

È ugualmente pendente il ricorso alla CEDU proposto da Ehsanullah SAFI ed altri contro la Grecia depositato il 21 gennaio 2015 e iscritto con numero di registro 5418/15. I ricorrenti adiscono la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per sollevare le violazioni degli artt 2, 3 e 13 della Convenzione. La vicenda nasce da un terribile naufragio avvenuto il 20 Gennaio 2014 nel Mar Egeo, nonostante il peschereccio su cui viaggiavano i ricorrenti fosse trainato e sottoposto alle operazioni di salvataggio della Guardia Costiera Greca. I ricorrenti, in una minuziosa ricostruzione dei fatti, evidenziano elementi di responsabilità della Guardia Costiera nel naufragio, oltre ai trattamenti e alle pesanti perquisizioni corporali ai quali i cittadini stranieri richiedenti asilo sono stati sottoposti una volta raggiunta l'isola di Farmakonisi. Il procedimento penale incardinatosi a seguito della denuncia dei soggetti coinvolti è stato archiviato dalle autorità greche.

In un altro caso<sup>95</sup>, la Corte Edu ha anche richiesto al governo greco di fornire maggiori informazioni circa la situazione del cittadino siriano B.J., cristiano di origine armena, il quale dopo aver vissuto per un anno in Turchia sottoposto a gravi limitazioni dei suoi diritti fondamentali è riuscito a raggiungere la Grecia e a inoltrare la domanda di protezione internazionale nel giugno 2016. Tuttavia la sua domanda di protezione è stata dichiarata inammissibile in quanto la Turchia è stata considerata per lui un terzo paese sicuro. Questa decisione, appellata innanzi alla Commissione di Appello, non è stata riformata: è questo solo uno dei due casi in cui la Commissione di Appello nella precedente formazione non ha accolto il ricorso avverso le decisioni di inammissibilità. Pertanto la Corte ha formulato precise domande al governo greco il quale dovrà ora rispondere sulla compatibilità della procedura di ammissibilità con gli artt. 3 e 13 della Convenzione, sulle condizioni di detenzione e di accoglienza in Turchia e la loro compatibilità con l'art. 3 ed infine sulle condizioni di detenzione nella stazione di polizia di Mytilene ove lo stesso è stato trattenuto per oltre un mese e mezzo.

Infine si riporta che nel mese di maggio 2016 alcune socie dell'Associazione interculturale *Le Mafalde* di Prato

---

<sup>95</sup> <http://rsaegean.org/the-european-court-of-human-rights-communicated-the-case-of-b-j-v-greece-and-has-addressed-the-greek-government-with-specific-questions/>

(Avv. Alba Ferretti, la Presidente Mariella Pala e la mediatrice Rachelle Julienne Njanta) con il Womenlegalteam si è recata in Grecia a Idomeni. Da lì l'Associazione ha inviato alla Corte Edu una serie di ricorsi urgenti ex art. 39 Reg. Cedu, lamentando il trattamento inumano e degradante a cui i migranti venivano sottoposti, il mancato accesso al diritto d'asilo e il mancato rispetto del diritto alla vita familiare degli stessi. Una volta rientrate in Italia, la procedura prosegue davanti alla Corte Edu e per il prossimo mese di settembre 2017 è fissato il termine affinché il governo greco esponga le proprie osservazioni.



Here and above:  
Lifejackets and rafts in a dump in  
northern Lesbos

# L'ALTRO VOLTO DELL'EUROPA: DIALOGO CON M.

di Francesco Ferri

## DENTRO I FLUSSI MISTI

M. ha 18 anni ed è algerino. È arrivato in Grecia, a Lesbo, transitando dalla Turchia. Lo abbiamo incontrato nei pressi di uno spazio occupato vicino al campo di Kara Tepe. M. vive con altri ragazzi di origine magrebina in un capannone precedentemente abbandonato, in condizioni molto precarie. La vicenda di M. appare paradigmatica da molti punti di vista. Le condizioni di accoglienza inadeguate e la richiesta di protezione che non ha ricevuto accoglimento segnalano, con drammatica evidenza, come operi un certo *clima di ostilità preventiva* che accompagna le migrazioni effettuate da specifici gruppi nazionali, e come tale profilo finisca per configurare una violazione dei diritti e una mancata presa in carico di una specifica esigenza di tutela.

Da questo punto di vista M. è involontariamente testimone di come le politiche di gestione dei flussi migratori siano *differenziate* in ragione del profilo dei soggetti che arrivano in Grecia. Se le politiche di riconoscimento degli status attuate nei confronti di cittadini provenienti da paesi con conflitti generalmente riconosciuti come tali (a cominciare dalla Siria) attraversano, su scala europea, una fase di radicale ripensamento in senso restrittivo, i dispositivi giuridici e discorsivi di chiusura nei confronti dei richiedenti asilo ritenuti *migranti economici* rappresentano una tendenza consolidata.

Le vicende di M., inoltre, testimoniano come le politiche di stigmatizzazione nei confronti di alcune nazionalità travolgano, in maniera indiscriminata, le vite dei singoli, anche quando manifestano uno specifico bisogno di protezione. M. da questo punto di vista rappresenta a tutti gli effetti *l'altro volto dell'Europa*: nonostante i profili di vulnerabilità configurati dal viaggio effettuato da minore e l'evidente esigenza di tutela giuridica in ragione del contesto e del gruppo etnico di provenienza, la domanda di protezione di M. è stata rigettata.

**M. racconta che:** "Avevo 17 anni e nove mesi quando sono arrivato a Lesbo. Ho subito detto che ero minorenne. Sono arrivato in Grecia passando per la Turchia. In Algeria ho chiesto un visto per la Turchia, me ne hanno dato uno per un mese, e sono partito in aereo. Arrivato in Turchia, sono stato avvicinato da un passeur, già in aeroporto. Sono stato portato a Izmir, insieme ad altre persone. Vivevamo nascosti, in una casa affittata dal passeur. Se fossi rimasto in Turchia dopo la fine della validità del visto, mi sarei dichiarato siriano, per non essere arrestato. Fortunatamente sono riuscito, pagando, a partire ed imbarcarmi per la Grecia.

Una volta arrivato a Lesbo, sono stato trasferito nell'hotspot di Moria. Le condizioni di vita all'interno dell'hotspot sono terribili. Sono stato detenuto per alcune settimane. Lì ho ricevuto delle informazioni, in arabo, da alcuni operatori del centro. Eravamo in gruppo, non è stato possibile fare domande, non ho potuto raccontare la mia storia. Ma ho capito che non c'era alternativa: dovevo per forza fare domanda di asilo. Dopo aver fatto domanda ed essere diventato maggiorenne, però, non mi sono presentato all'intervista: vista la mia nazionalità, ero sicuro che avrebbero rigettato la domanda, fanno così per tutti gli algerini. Un giorno ero a Mitilene, mi ha fermato la polizia, e mi ha portato in carcere. A quel punto, ho fatto l'intervista. Mi hanno chiesto come mi chiamassi. Mi hanno fatto domande sulla mia religione, mi hanno chiesto perché fossi partito per la Grecia. Io ho raccontato la mia storia in Algeria. Faccio parte di un gruppo etnico, si chiama Kabyle, l'ho detto chiaramente. Il mio gruppo è perseguitato. In Algeria, per giunta, non c'è lavoro. Non mi hanno fatto domande sul mio passaggio dalla Turchia.

Mi hanno dato il verbale del colloquio, ma l'ho buttato. Mi hanno rigettato, fanno così per tutti gli algerini. Ho fatto ricorso, con un avvocato che fa parte di una grande organizzazione internazionale che opera nell'hotspot. Non è servito a nulla. Hanno respinto il ricorso.

Ho ricevuto a quel punto un provvedimento di espulsione verso la Turchia. A quel punto avrei potuto fare un nuovo ricorso, ma sono scappato. Se torno in Turchia mi arrestano. Ora vivo qui, in queste condizioni. Non posso lavorare legalmente, non posso affittare una casa. Non posso lasciare l'isola, sono bloccato qui. Vorrei raggiungere mio fratello, regolarmente soggiornante in Francia. Ma non è possibile".



## I CONFINI DELLA MOBILITÀ FORZATA

Le vicende di M. evidenziano alcune tendenze in fase di consolidamento in Grecia che, allo stesso tempo, sembrano paradigmatiche delle sperimentazioni politiche su scala europea. M. ha ricevuto, nell'hotspot di Moria, un'informativa legale scarna e di gruppo in tema di diritto d'asilo. Non ha ricevuto una specifica preparazione per il colloquio davanti l'autorità amministrativa responsabile dell'esame delle domande di asilo, e non ha potuto interloquire con chi ha fornito le scarse informazioni.

M. appartiene al gruppo etnico dei Kabyle, di origine berbera, nativo della Kabylia, al nord dell'Algeria. Il gruppo si caratterizza per una esplicita rivendicazione dell'identità berbera, e per l'attivismo politico. Quella dei Kabyle è una vicenda segnata da forti rivendicazioni, e da una storica diaspora. Molte persone di origine della Kabylia hanno raggiunto altri paesi europei, a cominciare dalla Francia, in fuga dall'Algeria in ragione della persecuzione politica e delle difficoltà economiche della regione. Anche in ragione della dichiarata appartenenza ad una minoranza etnica, e della provenienza da un paese tutt'altro che *pacificato* per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, M. avrebbe avuto bisogno di un puntuale orientamento legale e di un'attenta valutazione della domanda di asilo.

La sua vicenda personale – il viaggio e l'arrivo da minore, l'appartenenza ad uno specifico gruppo etnico – manifestano un bisogno di protezione che non ha ricevuto accoglimento. In sede di colloquio per la valutazione della sua domanda di asilo, infatti, le autorità non hanno approfondito i profili, pur segnalati dal richiedenti, che avevano direttamente a che fare con il suo passato in Algeria e il pregiudizio ricevuto in relazione al gruppo etnico di appartenenza. Tali profili, in sede di esame della domanda, sono stati sostanzialmente ignorati, e il fondato timore manifestato da M. non è stato preso in considerazione.

La storia di M. da l'idea, più in generale, della complessità che si nasconde dentro i cosiddetti *flussi misti*, e di come tale complessità venga travolta dalle procedure di definizione degli status attualmente in vigore. Da un certo punto di vista, il progetto migratorio di M. – come quello di tante e tanti, provenienti dai contesti più diversi – è *strutturalmente* misto, in quanto la necessità di protezione e il desiderio di investire altrove la propria capacità lavorativa, come spesso accade, sono elementi indissolubilmente intrecciati. Ma le procedure di *legalizzazione* della posizione dei soggetti non sono in grado di rispondere a tale complessità.

## EX ASILANTI IN NERO

La condizione attuale di M. è anch'essa rappresentativa di una tendenza in fase di diffusione, non soltanto in Grecia. M. è, allo stato attuale, a tutti gli effetti un *sans papier*. Continua a vivere nei pressi di Mitilene, senza documenti, con il costante timore di essere riammesso in Turchia. Non abbandona l'isola perché non può farlo. Non pensa, allo stato attuale, di tornare in Algeria perché, da tanti punti di vista, *non se lo può permettere*. Vive informalmente, lavora informalmente. La presenza di soggetti *bloccati*, costretti dalle politiche di gestione dei flussi a vivere e lavorare *ai margini* è anch'essa una tendenza che caratterizza la Grecia. Le politiche di riammissione e di rimpatrio, com'è noto, rappresentano un fenomeno tanto inquietante quanto numericamente residuale. Ragioni di ordine politico, economico e logistico rendono improbabile immaginare che tutte le persone *senza documenti* vengano rimpatriate. La condizione di persistente *deportabilità*, pur in assenza di politiche di rimpatrio su larga scala, rappresenta una costante scure, che finisce per governare le forme di vita e le condotte dei soggetti *illegalizzati*.

M. vive informalmente, in un capannone un tempo abbandonato e tuttora fatiscente, poco distante da Mitilene. Cumoli di immondizia, tentativi di ripristinare ambienti di vita dignitosi, attivazione di risorse personali e di comunità coesistono con il rischio costante di condurre una vita strutturalmente ai margini, determinando un contesto di vita difficile e contraddittorio. Le vite informali che si dispiegano all'interno degli edifici occupati in Grecia – ma anche nelle metropoli europee – rappresentano un punto di vista qualificato per comprendere la stretta relazione tra le procedure di accertamento degli status e la qualità della vita dei soggetti che accedono alle procedure, ma che non trovano accolta la domanda di protezione. È verosimile immaginare che con l'annunciata ulteriore restrizione, su scala europea, delle maglie del riconoscimento degli status, le forme di vita *illegalizzate* dalle procedure rappresenteranno una tendenza che caratterizzerà il rapporto tra *migrazioni e società* nei prossimi anni.

L'ambiente relazionale nel quale si svolge la vita di M. è anch'esso sintomatico. M. vive a stretto contatto con

connazionali, in una dimensione compiutamente *comunitaria*. All'interno del capannone gli occupanti hanno predisposto, con cura dei particolari, una moschea, che sorge affianco a spazi – come quelli che ospitano i materassi – decisamente mal ridotti. La comunità algerina è il punto di riferimento per M., e intorno al capannone occupato è possibile incontrare non solo persone *senza documenti*, ma anche, ad esempio, richiedenti asilo. Allo stesso tempo, la comunità algerina – e, più in generale, le persone provenienti dal Maghreb – sembrano condurre una vita tendenzialmente separata dagli altri gruppi nazionali. Questa separazione non sembra dispiegarsi in ragione del discrimine *persone con documenti/sans papier* ma, al contrario, sembra trascendere tale differenziazione giuridica. La separazione degli spazi di vita in ragione dei gruppi nazionali di appartenenza sembra rispecchiare un certo sapere diffuso che stigmatizza, in particolare, le persone provenienti dal Maghreb. Di conseguenza, anche il forte spirito solidale che unisce gli appartenenti alla comunità finisce per dispiegarsi in opposizione agli altri gruppi nazionali - a cominciare dai siriani - ritenuti dei *privilegiati* dalle politiche di gestione degli arrivi.

La linea di questa stigmatizzazione è alimentata da saperi informali eppur vigenti (*i maghrebini sono dei criminali*), che hanno a che fare anche le politiche di riconoscimento degli status (*i magrebini sono dei migranti economici*). Questi saperi informali, che sembrano governare anche l'atteggiamento delle istituzioni e delle organizzazioni implicate nelle procedure, hanno finito per determinare una scarsa attenzione per le specifiche vicende biografiche di M. che, di conseguenza, non ha ricevuto l'auspicata protezione.

### BIOGRAFIE IMPRIGIONATE

M., infatti, come già evidenziato, non ha ricevuto né un orientamento legale efficace, né una *presa in carico* – dal punto di vista delle misure di accoglienza e, ancora di più, delle procedure di accertamento degli status – all'altezza delle specifiche esigenze di protezione evidenziate dalle minore età e dal gruppo etnico di appartenenza. La gestione dei confini e le modalità di governo della mobilità – rappresentate generalmente come *attività tecnocratiche* – mostrano, se sovrapposte alle storie delle persone imbrigliate nelle procedure, tutto il loro rilievo politico, manifesto di una neutralità soltanto apparente.

M. è al di fuori dell'immaginario del buon migrante costruito, in questi anni, dal discorso pubblico sulle migrazioni e dalle scelte politiche europee. *Profughi in fuga dalla guerra, nuclei familiari, donne e uomini visibilmente portatori di vulnerabilità*: M., giovane uomo magrebino in buona salute, rappresenta il prototipo dell'indesiderato, e subisce materialmente la violenza di questa retorica, che ha finito per contribuire al mancato accoglimento della sua domanda di protezione. Più in generale, il gruppo nazionale degli algerini appare attualmente portatore di una limitata capacità di *agency*. Al contrario, il gruppo finisce per subire il sapere stigmatizzante che li circonda, che finisce per determinare le forme di vita. Il network di M. sembra avere assoluta consapevolezza dell'operatività di questa retorica: ha una diffusa sfiducia nei confronti della possibilità di ricevere un titolo di protezione, e si attrezza per vivere informalmente.

Le specifiche politiche di stigmatizzazione e il mancato riconoscimento delle istanze di protezione finiscono per condizionare le *scelte migratorie* del gruppo nazionale. Molti ragazzi algerini ci hanno raccontato, infatti, che numerosi connazionali, ricevendo *feedback* molto negativi dagli algerini in transito dalla Grecia, si stanno *organizzando* per intraprendere nuove rotte e nuove *strategie migratorie*.

### SVANTAGGIO STRUTTURALE

In definitiva, la storia di M. è manifesto di come le procedure di accertamento degli status e, più in generale, le politiche di gestione dei *flussi misti* abbiano un assetto *profondamente asimmetrico*. La testimonianza di M. non è soltanto il racconto intenso di un significativo frammento di vita di un ragazzo molto giovane. È altresì, a tutti gli effetti, una *vicenda collettiva*, segnale di come la costruzione sociale e politica delle differenze finisca per determinare una gestione differenziale delle esigenze di protezione, in ragione dell'appartenenza nazionale.

È in corso, in ultima analisi, un evidente processo di *oggettivazione* di queste differenze. Anche nelle rappresentazioni di alcune Ong e di attori sociali di varia natura con i quali abbiamo interloquito, *il problema dei magrebini*, e in maniera ancora di più specifica degli *algerini – minaccia per la sicurezza e turisti dell'asilo* – è in fase di consolidamento. Si tratta di un *senso comune* che produce *effetti reali*, riscontrabile, più in generale, nelle politiche europee di criminalizzazione delle vicende migratorie di alcuni gruppi nazionali genericamente

ritenuti privi di *bisogno di protezione*. È proprio questo immaginario che costituisce il retroterra culturale e politico dei nuovi regolamenti europei in fase di progettazione. In questi termini, M. rappresenta a pieno *l'altro volto dell'Europa*: i rigidi confini procedurali e giuridici dispiegati per separare titolari di protezione e i cosiddetti *migranti economici* finiscono, con crescente facilità, per travolgere le biografie dei singoli.

# LESBO, MARZO 2017. VIAGGIO AL TERMINE DELLA ROTTA

di Thomas Santangelo

I.

Da circa un anno, nei pressi dell'*hotspot* di Moria sono stati allestiti dei luoghi di aggregazione e di ristoro informali, frequentati dai richiedenti asilo che si trovano a Lesbo. Si tratta principalmente di quattro *caffè* che alcuni abitanti dell'isola hanno costruito con tavole di legno e pareti di plastica trasparente. All'interno di queste attività commerciali si può acquistare un po' di tutto: cibo greco, arabo, africano, a seconda delle preferenze della multietnica clientela. I gruppi elettrogeni che ronzano simultanei, il forte odore di cibo che proviene dai locali, il gran via vai di gente, spesso raggruppata per affinità nazionale o linguistica, restituiscono al visitatore, in un primo momento, un immaginario da *fiesta di paese*. È, evidentemente, una sensazione momentanea. È sufficiente sollevare un po' lo sguardo per osservare l'imponente struttura dell'*hotspot* di Moria, con le sue pareti bianche, avvolte in cima da abbondante filo spinato: l'immaginario *da festa* svanisce rapidamente. Entro in uno di questi caffè e mi siedo ad un tavolino spartano. Noto subito il complesso sistema di cavi elettrici intrecciati, che dal soffitto in legno arriva alle prese multiple poste in corrispondenza di ogni tavolino, che permettono ai migranti di ricaricare i cellulari.

Osservo un gruppo di ragazzi che conversano in francese. Sono della Repubblica Democratica del Congo. Mentre utilizzando i rispettivi smartphone, discutono tra di loro. Sembrano annoiati. Chiedo se posso sedermi con loro. Mi fanno cenno di sì, manifestando una certa indifferenza. Malgrado l'iniziale diffidenza, accettano ben volentieri di scambiare due chiacchiere in relazione alle loro condizioni di vita e al loro status giuridico qui a Lesbo. I tre ragazzi riferiscono di essere *intrappolati* sull'isola: i richiedenti asilo sono costretti a rimanere a Lesbo fino al termine della procedura di valutazione della domanda di asilo. Quando viene riconosciuta una forma di protezione internazionale, è possibile imbarcarsi sul traghetti e raggiungere la Grecia continentale. In caso di esito negativo, si resta confinati a Lesbo.

Uno di loro, apparentemente il più diffidente, mi racconta, con un tono a tratti infastidito, che in passato è riuscito, nonostante il divieto, a raggiungere Atene. È stato, però, prontamente fermato e ricondotto a Lesbo. Allo stato attuale, è praticamente impossibile sperare di raggiungere la Grecia continentale, nelle more della procedura di asilo. Dal pontile del traghetti che conduce ad Atene è facile capirne il perché. Da lì è possibile osservare, in maniera panoramica, i dispositivi di controllo dispiegati nel porto di Mitilene. Oltre alla scrupolosa verifica dei documenti delle persone che si dirigono verso gli imbarchi, i militari, presenti in buon numero, esaminano, in maniera capillare, i veicoli in fase di imbarco, prestando particolare attenzione al contenuto dei camion, e alla parte inferiore degli stessi, alla ricerca di eventuali migranti nascosti.

Uno dei tre ragazzi congolese mi racconta che esiste un modo legale e sicuro per raggiungere la terraferma: è necessario essere *fortunati*, e riconosciuti come *vulnerabili*. Se nell'ambito dello screening sanitario che viene effettuato successivamente all'approdo sull'isola viene riscontrata una forma di vulnerabilità, le autorità *offrono* la possibilità di continuare la procedura di accertamento dello status ad Atene. Il ragazzo con il quale sto dialogando mi riferisce che la vulnerabilità è riconosciuta soprattutto in relazione allo stato di gravidanza, alla presenza di bambini o di anziani, o con riferimento a problemi di salute particolarmente evidenti. L'accertamento della condizione di vulnerabilità per gli uomini di *età media*, invece, è, anche in presenza di considerevoli problemi psicofisici, decisamente più raro.

Provo ad immaginare quali problematiche possa delineare questa estenuante attesa e questa situazione di *confinamento* sull'isola. Dopo i primi 25 gg di trattenimento nell'*hotspot*, infatti, si va incontro ad un paradosso: si è liberi di uscire dalla struttura, ma non di abbandonare Lesbo. Molte persone raggiungono la città di Mitilene, distante 5 km. Qualcuno ci va a piedi, altri prendono uno dei numerosi taxi che stazionano nei pressi dell'*hotspot*.

Chiedo ai miei interlocutori come impiegano le lunghe giornate di attesa. Chissà se anche loro si recano a

Mitilene. Ancora una volta è il più diffidente dei tre a rispondere alle mie sollecitazioni. La sua risposta in francese non lascia spazio ad ulteriori commenti, anche perché ribalta la mia domanda e, a quel punto, sono io a non saper rispondere: *“E cosa vado a fare a Mitilene? A vedere i turisti che spendono soldi in giro, quando io sono bloccato qui, non posso lavorare, e con il pocket money che ricevo posso permettermi solo il caffè che fanno qui e comprarmi il cibo, visto che quello che ci da lo stato fa schifo? Allora preferisco restare qui, fare due chiacchiere con i miei connazionali, ascoltare un po’ di musica, aspettare l’ora per andare a dormire e ricominciare tutto domani. Sperando che un giorno tutto questo finisca”*. Rimango impietrito al pensiero che questa estenuante routine andrà avanti per un tempo indefinito. Annuisco, provando a manifestare empatia, ma in realtà non riesco a capire fino in fondo cosa può voler dire un’attesa a tempo indeterminato.

## II.

Quest’anno nell’*hotspot* di Moria ci sono molti ragazzi del nord Africa e dell’Africa sub-sahariana, in numero decisamente superiore all’anno precedente. È una situazione completamente diversa rispetto al giugno del 2016, quando la maggior parte delle persone provenivano da Siria, Afghanistan, Pakistan e Iraq, tanto a Lesbo quanto sulle altre isole prossime alla Turchia. A partire da questo dato empirico, è possibile dedurre che l’accordo UE-Turchia nei fatti *funziona*, soprattutto per quanto riguarda la drastica riduzione degli arrivi di cittadini siriani. La specifica difficoltà che i richiedenti asilo affrontano nelle procedure di valutazione della richiesta di asilo in Grecia è ormai un elemento noto. L’exasperazione è totale: le cattive condizioni di vita delle famiglie nei centri di accoglienza, governativi ed informali, sia sulle isole che nella Grecia continentale, sono oltremodo evidenti. Nonostante la drastica diminuzione del numero degli arrivi, un numero rilevante di siriani è ancora bloccato a Lesbo, in ragione della lentezza della procedura.

L’analisi della composizione degli arrivi a Lesbo permette anche di formulare alcune considerazioni sui cambiamenti nelle rotte migratorie. L’utilizzo, da parte di un numero rilevante di cittadini nordafricani e dell’Africa sub-sahariana, della rotta che passa per la Grecia è una parziale novità. Abbiamo chiesto a diversi cittadini algerini, congolesi, senegalesi, ivoriani, guineani, gambiani, camerunensi, togolesi, beninesi, le ragioni di questa scelta. Le risposte fornite dagli intervistati richiamano, quasi sempre, due argomentazioni. La consapevolezza diffusa delle difficoltà che caratterizzano la cosiddetta *rotta del Mediterraneo centrale* (attraversamento del deserto, crescenti difficoltà in Libia, estrema pericolosità del viaggio in mare) rappresentano fattori di deterrenza. Allo stesso tempo, da un buon numero di paesi africani è possibile ottenere (attraverso canali ufficiali o informali) un visto per raggiungere, in aereo, la Turchia. Da lì è ancora possibile, nonostante l’aumento dei controlli, imbarcarsi per approdare in Grecia.

## III.

I. è originario della regione del Casamance, in Senegal, ed era un brillante studente. Ad un certo punto della sua vita, i ribelli indipendentisti lo hanno obbligato ad arruolarsi per combattere nel conflitto per l’autonomia della regione. I. è stato selezionato per l’arruolamento proprio in ragione del suo percorso di studi. L’elevato livello di formazione in fase di conseguimento avrebbe potuto consentirgli di lavorare per il governo senegalese. Situazione inaccettabile, dal punto di vista dei ribelli, che lo hanno gravemente minacciato a più riprese.

I., in ragione delle specifiche minacce ricevute, ha lasciato il Senegal. Alla ricerca della rotta più efficace per raggiungere l’Europa, I. ha evitato, alla luce dei noti rischi, di intraprendere la cosiddetta *rotta del Mediterraneo centrale*. I. si è recato in Gambia, dove ha acquistato un visto per la Turchia, arrivando in seguito ad Istanbul via aereo. In Turchia ha passato sette mesi in condizione di detenzione. I. racconta di un primo periodo di detenzione di due mesi, all’interno di una sala dell’aeroporto di Istanbul, con la luce elettrica accesa per tutto il giorno, senza soluzione di continuità, con poco cibo e poca acqua a disposizione.

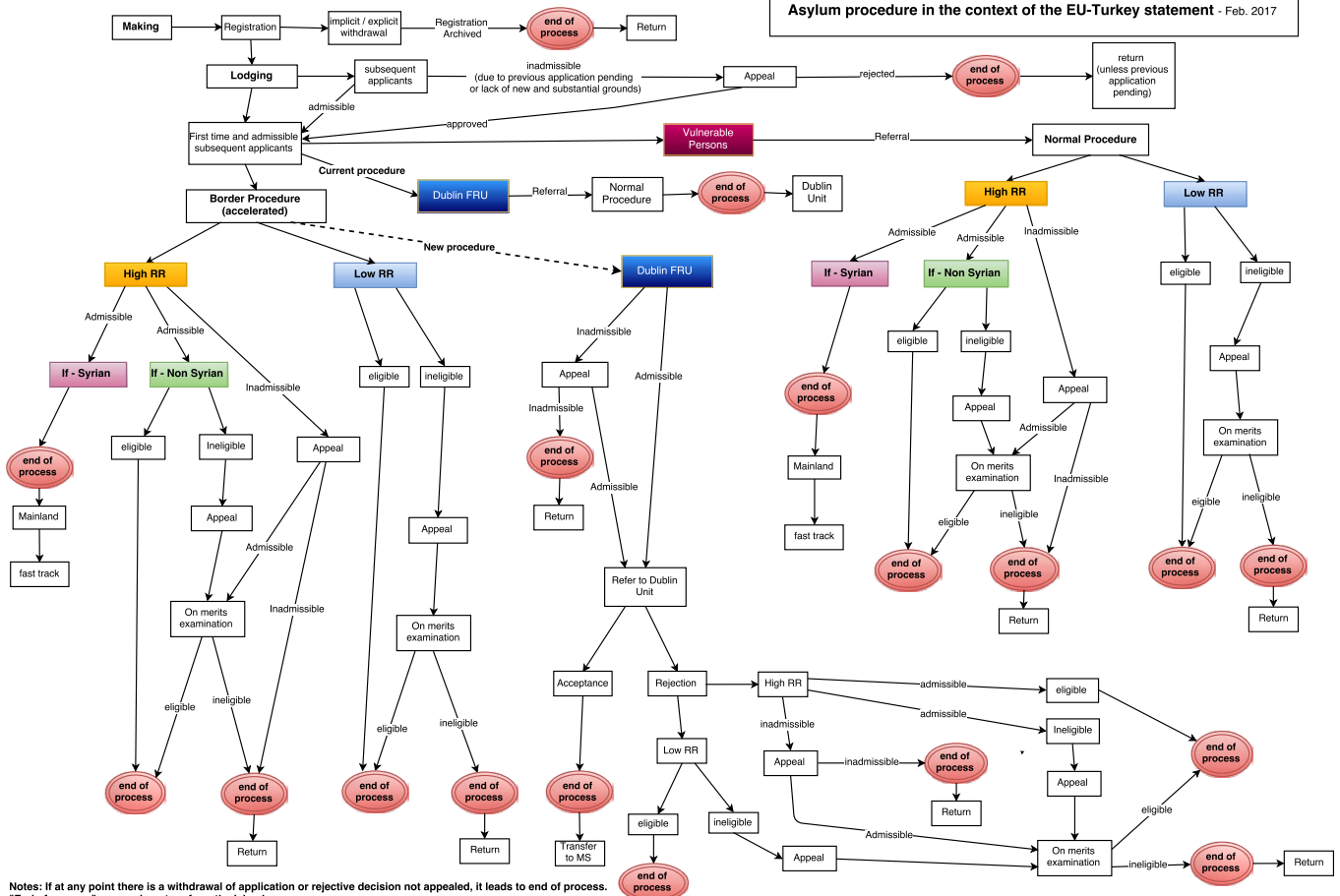
I. riferisce di aver provato a chiedere asilo in Turchia, e di aver fatto un colloquio propedeutico alla formalizzazione della domanda, ma la sua richiesta di protezione non è stata presa in carico. I. ha in seguito provato per due volte ad imbarcarsi per la Grecia. È stato respinto in entrambi i tentativi, e riammesso in Turchia, dove ha trascorso altri 17 giorni di detenzione. A settembre 2016 è riuscito, non senza problemi, a raggiungere Lesbo. A quel punto ha appreso che l’unica possibilità per rimanere in Grecia è legata all’esito della domanda di asilo.

A Moria ha manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale, ma la sua richiesta è rimasta nei fatti sospesa per quattro mesi, alla luce delle difficoltà, da parte delle autorità che gestiscono l'*hotspot*, nel reperire mediatori francofoni. Dopo quattro mesi di stallo, ha potuto formalizzare la sua domanda di asilo, non prima di aver a lungo pressato, in tal senso, le autorità.

Dal punto di vista della gestione delle tensioni che si accumulano tra richiedenti asilo e autorità, un ruolo determinante è svolto dai *responsabili di comunità*. Si tratta di richiedenti asilo più anziani che si occupano di raccogliere le esigenze e le problematiche evidenziate dai rispetti gruppi nazionali, e riferirle alle autorità. È un ruolo informale ma, allo stesso tempo, rappresenta l'unico momento di interlocuzione diretta tra le comunità e le istituzioni. I., ad esempio, riferisce che la sua procedura ha avuto seguito anche in ragione delle pressioni formulate dal suo *responsabile di comunità*. Nel febbraio 2017 I. è stato ascoltato, per sei ore, dai membri delle EASO, ma riferisce che, prima di questo incontro, non ha ricevuto alcun tipo di aiuto in relazione alla preparazione del colloquio. A Moria, infatti, operano alcuni avvocati, a titolo volontario. In ragione dell'esiguo numero, non riescono a garantire un supporto per tutti i richiedenti asilo in attesa del colloquio di valutazione della domanda di protezione.

Adesso I. vive in una delle tende allestite nell'uliveto adiacente all'*hotspot*, insieme ad altri richiedenti asilo. L'uliveto è una sorta di succursale dell'*hotspot*, predisposta dal governo greco. I. sta aspettando di conoscere l'esito della sua audizione. Rigorosamente sull'isola.

**Asylum procedure in the context of the EU-Turkey statement - Feb. 2017**



Notes: If at any point there is a withdrawal of application or rejective decision not appealed, it leads to end of process.  
 "End of process" means departure from the island

