



ESPERIMENTO GRECIA

IL DIRITTO DI ASILO E LA SUA APPLICAZIONE DOPO
L'ACCORDO (DICHIARAZIONE) UE-TURCHIA DEL 18 MARZO 2016

*Resoconto del sopralluogo giuridico ASGI del 15 – 19 giugno 2016 e successivi aggiornamenti.
Ultimo aggiornamento 25 luglio 2016*



Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

Indice

LA SINTESI: Metodo, oggetto e principali conclusioni	3
I. IL METODO.....	3
II. L'OGGETTO DELL'ANALISI.....	4
III. LE PRINCIPALI CONCLUSIONI.....	8
CAPITOLO 1: La situazione di fatto e le prassi applicative dopo l'accordo del 18 marzo in Grecia	17
I. L' ACCESSO ALLA PROCEDURA DI ASILO	17
Sulle isole. Lesbo e Chios	17
Sulla terraferma (Salonico e dintorni, Atene, verso il confine con l'Albania).....	19
II. LA PROCEDURA DI RICHIESTA E DI ESAME DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE.....	22
Sulle isole. Chios e Lesbo	22
In terraferma. Salonicco, Atene e confini.	25
III. IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E IL TRATTENIMENTO	30
Sulle isole. Lesbo e Chios. I centri di identificazione e registrazione e il trattenimento a fini identificativi. I centri di accoglienza e il rapporto con enti di garanzia e ONG.....	30
Sulla terraferma.....	33
CAPITOLO 2: Le violazioni del diritto comunitario e internazionale e alcuni possibili rimedi esperibili	37
I. LE VIOLAZIONI DELLA DIRETTIVA PROCEDURE, 2013/32/UE.....	37
Sul ritardo nella rapida definizione della domanda di protezione internazionale	37
Sul diritto all'informativa legale	38
Sul diritto ad un ricorso effettivo	38
Sulla procedura di ammissibilità della domanda di asilo	42
II. LE VIOLAZIONI DELLA DIRETTIVA ACCOGLIENZA, 2013/33/UE	45
Sulle condizioni di accoglienza.....	45
Sulle norme poste a garanzia dei minori non accompagnati.....	46
Sulle norme poste a tutela della vulnerabilità	47
Sulla limitazione territoriale di residenza e di movimento.....	48
Sul trattenimento dei richiedenti asilo.....	49
III. LE VIOLAZIONI DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA	51
Sui trattamenti disumani e degradanti.....	51
Sul diritto di asilo e il divieto di espulsioni collettive.....	52
IV. LE VIOLAZIONI DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.....	52
Sui trattamenti disumani e degradanti.....	52
Sul diritto alla libertà personale e al ricorso effettivo	53
V. VIOLAZIONE DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.....	55
VI. VIOLAZIONE DEL PATTO INTERNAZIONALE SUI DIRITTI CIVILI E POLITICI. LE COMUNICAZIONI E RICORSI INDIVIDUALI AL COMITATO ONU DEI DIRITTI DELL' UOMO.....	57

LA SINTESI: Metodo, oggetto e principali conclusioni

I. IL METODO

Tra il 15 e il 19 giugno 2016, un gruppo di circa quaranta persone (avvocati, operatori legali e mediatori¹) coordinate da A.S.G.I.², si è recato in sei differenti zone della Grecia³, con l'obiettivo di realizzare un'osservazione giuridica di quanto sta accadendo in questo paese a seguito della Dichiarazione (di seguito Accordo⁴) fra i capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea e della Turchia, conosciuto come “*EU-Turkey statement*”, del 17 e 18 marzo 2016⁵. Durante il sopralluogo sono stati visitati alcuni campi governativi ovvero gestiti da organizzazioni in accordo con il governo: Katsika, Konitsa, Doliana (confine con l'Albania), Mantamados, Pikpa, Kara Tepe (Lesbo), Souda, Depithe e Vial (Chios), Drama, Kavala, Softex (nella zona di Salonicco), Elliniko, Schisto, Eleonas e Skaramangas (Atene). Si è avuto modo di intervistare, formalmente o informalmente, i funzionari dell'Asylum Service (l'autorità amministrativa competente per la valutazione delle domande d'asilo),

¹Giulia Crescini, Lucia Gennari, Salvatore Fachile, Loredana Leo, Antonello Ciervo, Maddalena Alberti, Martina Simeone, Carlo Caprioglio, Antonella Frasca Caccia, Stefano Rubini, Irene Serangeli, Bushra Madkhane, Rosa Paoletta, Marina Giacumacatos, Vitaliana Curigliano, Federica Negri, Daniela Sala, Annapaola Ammirati, Jennifer Locatelli, Islem Lamti, Ilaria Sommaruga, Giulia Viridis, Barbara Boni, Cristina Nazzaro, Francesca Di Blasi, Simona Talamo, Fabiola Di Pasqua, Lasaad Azzabi, Andrea Panico, Emanuele Petrella, Anna Baracchi, Alessandra Materazzo, Daniela Federici, Thomas Santangelo, Faizan Raheem Muhammad, Tania Castellaccio, Giulia Pelizzo, Adelaide Massimi, Abdallah Alagha, Claudia Paladini, Francesco Ferri, Giulio Ricotti, Lucia Carrara, Lourdes Zullo. Il cui coordinamento è stato possibile anche grazie all'aiuto prestato da Metlingpot (www.meltingpot.org)

² Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione, www.asgi.it e con il supporto determinante di Medici Senza Frontiere (MSF www.medicisenzafrontiere.it). Si ringraziano anche ECRE, European Council for Refugees and Exiles (<http://www.ecre.org/>) e GISTI, Groupe d'information et de soutien des immigrés (<http://www.gisti.org/spip.php?page=sommaire>) per il fondamentale contributo fornito soprattutto nella fase di preparazione della ricerca. L'idea della presente ricerca è nata nel contesto della prima edizione Scuola di Alta Formazione per operatori legali specializzati nel settore della protezione internazionale organizzata da ASGI a Roma fra novembre 2015 e maggio 2016. Molti dei partecipanti al viaggio in Grecia erano studenti della scuola, il loro supporto è stato indispensabile tanto in fase di preparazione quanto nel corso del viaggio. Per maggiori informazioni sulla Scuola si veda <http://www.asgi.it/notizia/2016-roma-corso-operatori-legali-specializzati-protezione-internazionale/>

³ Atene, Salonicco e zone limitrofe, Lesbo, Chios, confini terrestri fra Grecia e Albania e fra Grecia e Turchia.

⁴ Si tratta di un atto giuridicamente ambiguo, il cui contenuto è sostanzialmente assimilabile a quello di un accordo internazionale, ma senza che ne siano state rispettate le necessarie formalità giuridiche, sul punto vedi ampiamente 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-in-violazione-delle-prerogative-del-parlamento/>

⁵ La dichiarazione non è mai stata pubblicata ed è probabile abbia avuto una semplice forma di accordo orale. Anche per questo motivo, il suo contenuto deve essere letto congiuntamente alle conclusioni del Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 e alla comunicazione della Commissione europea del 16 marzo, *Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione* http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-830_it.htm. Gli scambi diplomatici fra UE e Turchia si concentrano sulla questione delle riammissioni già da molto tempo. Un risultato importante a cui l'Unione e la Turchia erano già giunti prima dell'accordo di marzo è costituito dal Piano d'azione UE-Turchia del 29 novembre 2015 funzionale alla gestione della “crisi dei rifugiati” attraverso il controllo delle frontiere e la predisposizione di misure di protezione in particolare nei confronti dei cittadini siriani (vedi il rapporto sulla sua implementazione del febbraio 2016 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/propoal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_01_en.pdf)

esponenti di importanti ONG⁶, funzionari di UNHCR, un elevato numero di avvocati specializzati, alcuni membri della società civile impegnati nella accoglienza dei migranti e decine di richiedenti asilo⁷. Successivamente al 20 giugno 2016, i componenti del gruppo continuano direttamente o indirettamente (tramite la rete costruita) **ad assumere informazioni e ad aggiornare in tempo reale questo rapporto.**

II. L'OGGETTO DELL'ANALISI

L'accordo UE-Turchia del 18 marzo 2016 è il frutto di un complesso quadro di cooperazione tra l'UE e la Turchia iniziato da alcuni anni⁸ e rappresenta il più importante esempio della nuova politica adottata dall'UE per rallentare in modo considerevole i flussi dei cittadini stranieri privi di un visto di ingresso. Una nuova politica basata sull'accordo con i paesi terzi di transito e sull'uso di strumenti giuridici che avevano rivestito fino ad ora un ruolo marginale. L'UE, con l'accordo del 18 marzo 2016, sperimenta in Grecia un nuovo modello che sovverte la precedente logica di accoglienza dei richiedenti asilo, per dare priorità al contenimento dei flussi⁹.

Questo obiettivo viene perseguito attraverso i **tre principali contenuti dell'accordo del 18 marzo:**

⁶ Tra cui: MSF, Praxis, Solidarity Now, Jesuit Refugee Service, Hellenic League for Human Rights, OXFAM, Safe Passage UK, Save the Children, Norwegian Refugee Council, Danish Refugee Council, Solidarity Corps, oVIDAdos, Caritas Hellas.

⁷ E' possibile consultare i resoconti dei singoli gruppi al seguente link <https://pushandback.com/esperimento-grecia/>

⁸ Sul processo di cooperazione e sul ruolo giocato dalla Agenda europea sull'immigrazione del 13 maggio 2015, v. Favilli, ibidem.

⁹ Tale accordo deve essere senz'altro letto alla luce della considerazione più volte ribadita nei numerosi documenti pubblicati dalle istituzioni europee, *in primis* la Commissione, secondo cui la cooperazione con gli Stati terzi (confinanti e non) costituisce uno degli strumenti chiave per la gestione dei flussi migratori diretti in UE. La cooperazione con la Turchia, peraltro, è sempre stata considerata un punto di forza e un esempio molto positivo da seguire nei rapporti con altri paesi. Si veda, a titolo di esempio, quanto riportato nell'Agenda Europea sulla Migrazione, pubblicata dalla Commissione UE il 13.05.2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf

Ad esempio, nell'incipit della comunicazione della Commissione UE COM(2016)385 del 7 giugno 2016 (Communication on establishing a new partnership framework with third countries under the European Agenda on Migration http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf), si legge che,

nonostante gli sforzi finora intrapresi dai paesi europei al fine di combattere lo *smuggling* e diminuire il numero delle morti in mare, la cosiddetta crisi migratoria è ancora in atto e probabilmente tenderà ad aggravarsi. Ciò è dovuto a fattori economici e geopolitici che interessano principalmente le zone di origine dei migranti ed è per questo che le politiche europee di gestione dei flussi migratori non possono che essere rivolte, per essere più efficaci, ai paesi terzi all'Unione. *“L'accordo UE-Turchia ha fondato un nuovo modo di portare ordine nei flussi e di salvare vite. Il suo impatto è stato immediato. Per prestare la necessaria assistenza i nuovi strumenti finanziari europei stanno contribuendo a creare un futuro migliore a casa di chi, altrimenti, sarebbe stato pronto a rischiare la propria vita nel pericoloso viaggio verso l'Europa”*. Questo accordo però, da solo, non è considerato sufficiente ed è quindi necessario proseguire questo percorso che vede fra i suoi obiettivi quello di rafforzare le politiche di cooperazione e vicinato con i paesi terzi al fine di renderli più autonomi e in grado di agire rispetto al controllo dei propri confini, alla capacità di fornire protezione e asilo, di contrastare lo *smuggling* e, soprattutto, cooperare con l'Unione nelle procedure di rimpatrio e reintegrazione. Lo strumento principale per raggiungere questi obiettivi è quello dei “compact”, accordi che riguarderanno le relazioni fra UE e alcuni paesi extra europei con particolare riguardo a interventi di cooperazione allo sviluppo, che saranno sempre più strettamente connessi all'implementazione di sistemi di accoglienza (nei paesi vicino alla “casa” dei migranti), di controllo dei confini e di una politica coerente, credibile ed effettiva in materia di rimpatri.

1. **L'obbligo di rimpatrio** di tutti i “*migranti irregolari*”¹⁰ entrati in Grecia dalla Turchia **dopo il 20 marzo**, anche nelle ipotesi in cui presentino la **domanda di asilo** e questa venga giudicata infondata o inammissibile¹¹. L'accordo del 18 marzo, dunque, assume come suo presupposto che la Turchia possa essere considerato un paese sicuro (come *Paese di primo asilo* o *Paese Terzo sicuro* ai sensi degli artt. 35 e 38 della Direttiva 2013/32/UE) anche per rimpatriare i richiedenti asilo e sollecita la Grecia a utilizzare procedure accelerate per esaminare le domande di asilo. La Grecia, anche in attuazione dell'accordo del 18 marzo, ha emanato la legge 4375 del 3 aprile 2016¹², modificando il sistema di valutazione rapida delle domande di asilo tramite **il meccanismo della inammissibilità**: un esame che non entra nel merito della richiesta, ma si limita ad accertare che il richiedente asilo possa forzatamente essere ricondotto in Turchia (da cui è transitato) quale Paese di primo asilo o Paese terzo sicuro¹³. La legge greca 4375/16 introduce, quindi, un più rapido sistema di inammissibilità, secondo cui tutte le domande di asilo dovrebbero essere sottoposte a un esame preliminare e tutti i richiedenti asilo - che non dimostrano che la Turchia è per loro un paese non sicuro - dovrebbero in questo stesso paese essere ricondotti forzatamente¹⁴. La Turchia, quindi, viene implicitamente considerata paese generalmente sicuro, tanto da non essere necessaria una valutazione nel merito delle domande di asilo¹⁵. In caso di inammissibilità, è previsto che il richiedente possa ricorrere a una apposita Commissione (amministrativa) entro 5 giorni, con il diritto di rimanere sul territorio greco fino alla risposta. Nei primi mesi di applicazione della nuova legge, tuttavia, la Commissione appena citata ha accolto quasi tutti gli appelli proposti, sulla base di una valutazione caso per caso della Turchia in termini di paese non sicuro¹⁶. Di contro, a metà giugno 2016 il legislatore greco ha emanato **una nuova legge** che ha modificato la composizione della Commissione¹⁷, verosimilmente in modo tale da assicurarsi un orientamento più vicino a quello del governo greco, quindi teso a valutare la Turchia come paese sicuro¹⁸. In definitiva, l'UE nell'accordo del 18 marzo e nei successivi passi considera determinante l'uso di procedure accelerate che non prevedono una valutazione nel merito della domanda di

¹⁰ Per la prima volta viene utilizzata la espressione *migranti irregolari* anche nei confronti dei richiedenti asilo.

¹¹ Questa misura viene definita “straordinaria e temporanea in attesa che cessino le sofferenze umane e sia ripristinato l'ordine pubblico”. Quindi temporanea, ma senza un limite temporale preciso.

¹² <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-law-4375-organization-operation-asylum-service-appeals-authority-reception-identification>

¹³ Il gruppo di lavoro si è munito di una traduzione parziale e informale del testo della legge greca, che è disponibile al seguente link <https://pushandback.com/esperimento-grecia/>

¹⁴ In particolare, gli artt. 54 e ss. della nuova legge greca sull'asilo danno applicazione agli artt. 33 (domande inammissibili), 35 (concetto di paese di primo asilo) e 38 (concetto di paese terzo sicuro) della direttiva procedure.

¹⁵ La Grecia non ha adottato una lista di origine Paesi sicuri, per cui non ha neppure qualificato come tale la Turchia, tuttavia è lo stesso accordo del 18 marzo a legittimare una valutazione della Turchia tendenzialmente come paese terzo sicuro, salvo che il singolo richiedente possa fornire elementi sufficienti per dimostrare che per lui la Turchia non è luogo sicuro. In altri termini, saranno le autorità competenti in materia di asilo a valutare di volta in volta la situazione del singolo richiedente e quindi la possibilità di dichiarare inammissibile la sua domanda di asilo.

¹⁶ Il gruppo si è dotato di una traduzione parziale e non ufficiale della decisione della Commissione del 17 maggio 2016 consultabile al seguente link <https://pushandback.com/esperimento-grecia/>

¹⁷ Sul punto si rimanda a quanto si dirà nel corpo del rapporto.

¹⁸ Si tratta dell'art. 86 della l.n. 4399 del 22.06.2016. Il gruppo di lavoro si è dotato di una traduzione parziale e non ufficiale dell'art. 18, che è consultabile al link <https://pushandback.com/esperimento-grecia/>.

asilo, ma che consentono di rimpatriare forzatamente un richiedente asilo nell'ultimo paese di transito, in quanto preventivamente considerato quale luogo sicuro.

2. **L'obbligo di rimpatrio** di tutti i *“migranti irregolari”* entrati in Grecia dalla Turchia **dopo il 20 marzo che non presentano la domanda di asilo** e quindi vengono considerati **migranti economici non autorizzati**. Il rimpatrio dovrebbe essere preceduto da una valutazione caso per caso e il cittadino straniero essere previamente informato sul diritto di richiedere asilo. Al fine di rendere effettivo questo impegno, il Consiglio dell'UE ha emanato **la decisione del 23 marzo 2016**¹⁹, con cui si anticipa al 1 giugno 2016 l'entrata in vigore dell'accordo di riammissione UE-Turchia stipulato nel 2014 e che sarebbe dovuto entrare in vigore nell'ottobre 2017²⁰. Questo accordo di riammissione impegna la Turchia a consentire il rimpatrio forzato di tutti i migranti economici non autorizzati (quindi che non hanno presentato domanda di asilo) giunti in Grecia (invero anche in altri Paesi europei) transitando dalla Turchia stessa²¹. L'accordo di riammissione va a rafforzare notevolmente l'accordo che in termini molto simili era già in vigore tra la Grecia e la Turchia e si colloca nella più generale recente politica dell'UE²² tesa a stipulare patti con paesi terzi di origine e di transito e finalizzata apertamente a contenere i flussi di cittadini stranieri²³. L'accordo di riammissione deve essere letto congiuntamente alle *politiche di hotspot* dell'UE, annunciate già nell'Agenda europea sull'immigrazione del maggio 2015 e che riguardano in particolare l'Italia e la Grecia²⁴. Come è noto, per *hotspot* l'UE intende una pratica (tuttavia illegittima²⁵) da attuare nei luoghi di arrivo dei migranti non autorizzati e tesa ad assicurare (anche tramite detenzione amministrativa ed eventuale uso della forza²⁶) l'effettivo prelievo dei dati foto-dattiloscopici (ai fini del Regolamento Eurodac nonché

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0551&from=BG>

²⁰ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0507\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0507(01)&from=EN)

²¹ In base all'art. 4 di tale accordo, la Turchia riammette, su istanza di uno Stato membro e senza ulteriori adempimenti (se non quelli sanciti dallo stesso accordo), tutti i cittadini di paesi terzi o gli apolidi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno nel territorio dello Stato membro, quando sia comprovato che sono entrati irregolarmente e direttamente nel territorio degli Stati membri dopo aver soggiornato nel territorio della Turchia o esservi transitati.

Il gruppo si è dotato di uno schema riassuntivo dell'accordo, consultabile al link <https://pushandback.com/esperimento-grecia/>

²² Molto significativa è la comunicazione della Commissione Europea del 7 giugno 2016 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf) di cui il gruppo ha approntato un breve schema di sintesi consultabile al link <https://pushandback.com/esperimento-grecia/>

²³ Interessante in tal senso è la ricostruzione cronologica fatta dall'Arci nel giugno 2016 e scaricabile al seguente link <http://www.statewatch.org/news/2016/jun/analysisdoc-externalisation-ARCI-it.pdf>

²⁴ Per un approfondimento sull'approccio hotspot, v. il rapporto *“Hotspot. Il diritto negato.”*, pubblicato da OXFAM Italia e consultabile su http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto_Hotspots_Il-diritto-negato_Oxfam_19mag16.pdf e il documento pubblicato da ASGI Puglia *“Il diritto negato: dalle stragi in mare agli hotspot”* scaricabile da http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/01/2016_asilo_puglia_11.pdf e la *“Road map”* redatta dal Ministero dell'Interno italiano nel 2015 per illustrare le prospettive applicative del c.d. metodo hotspot <http://www.asgi.it/notizia/hotspot-e-ricollocaemento-la-road-map-dellitalia/>

²⁵ Sulla illegittimità, almeno in Italia, dell'approccio hotspot, vedi: ASGI, *“Crisi umanitaria: rispettiamo i principi democratici che reggono l'Unione Europea”* http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/03/2016_7_marzo_documenti_UE.pdf, e, dal blog del prof. Fulvio Vassallo Paleologo, <http://dirittiefrontiere.blogspot.it/2016/02/a-lampedusa-il-nuovo-approccio-hotspot.html>.

²⁶ Si ricorda la comunicazione della Commissione Europea del 10.02.2016 *“Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration”* http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_en.pdf

del c.d. Regolamento Dublino III) e la suddivisione tra richiedenti asilo e migranti economici non autorizzati. Quest'ultimo è il punto che desta maggiori preoccupazioni e che in Italia ha dato luogo ai più allarmanti abusi da parte delle forze dell'ordine. Come meglio si dirà nel prossimo paragrafo, questa tipologia di abuso **non è attualmente in corso in Grecia**²⁷, ma deve essere valutata in prospettiva come un possibile pericolo che renderebbe molto più insidioso l'accordo di riammissione. Infatti, questa suddivisione (oggetto dell'abuso) si basa nei fatti sulla possibilità (o l'impossibilità) concreta data ai migranti appena soccorsi in mare di accedere alla procedura di asilo. In altri termini, la possibilità di essere considerato, nell'approccio *hotspot*, un richiedente asilo e non un migrante economico non autorizzato dipende dalle informazioni da questi ricevute dalla pubblica amministrazione in merito alla possibilità di richiedere la protezione internazionale nonché dalla concreta possibilità di esprimere una propria volontà, senza che questa venga manipolata o scorrettamente registrata. L'approccio *hotspot* consente di fatto alle forze dell'ordine di classificare illegittimamente molti cittadini stranieri appena soccorsi in mare come migranti economici non autorizzati. Al contempo, gli accordi di riammissione consentono di rimpatriare forzatamente in modo immediato queste persone nell'ultimo paese terzo di transito. Infine, come numerose sentenze della CEDU hanno dimostrato²⁸, nelle zone di frontiera è possibile che le forze dell'ordine pongano illegittimamente in essere dei veri e propri rimpatri collettivi, ossia rimpatri privi del doveroso controllo caso per caso di tutte le posizioni dei singoli cittadini stranieri (privati di fatto della reale possibilità di esercitare i propri diritti). In definitiva, l'accordo di riammissione UE-Turchia (congiuntamente con l'approccio *hotspot* e con gli usuali pericoli di rimpatri collettivi in frontiera) potrebbe di fatto rappresentare un pericoloso strumento di rimpatrio forzato di massa di potenziali richiedenti asilo dalla Grecia verso la Turchia.

- 3. L'impegno della Turchia a bloccare i flussi migratori** diretti in Europa provenienti dal proprio territorio. Un vero blocco terrestre e navale (anche con l'aiuto della NATO²⁹) che dovrebbe operare la Turchia nel proprio territorio e nelle proprie acque nazionali verso tutti i cittadini turchi e cittadini di altri paesi terzi, **indipendentemente dalla loro possibile qualifica di potenziali richiedenti asilo**. Questa misura è chiaramente tesa a incidere a monte, sacrificando in ogni caso la possibilità per i potenziali richiedenti asilo di presentare la domanda di protezione internazionale in Europa.

A fronte di questi tre impegni³⁰, nell'accordo del 18 marzo si stabilisce: 1) Un importante incremento del finanziamento europeo alla Turchia finalizzato all'accoglienza dei richiedenti

²⁷ Mentre erano frequenti fino ad aprile 2016.

²⁸ V. il caso *Hirsi Jamaa and others c. Italia* n. 27765/09 (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-61/11>), il caso *Khlaifia e altri c. Italia* n. 16483/12 ([http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["khlaifia"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-157277"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)) e il caso *Sharifi and others c. Italy and Greece* n. 16643/09 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147702>)

²⁹ Si fa riferimento all'operazione denunciata da Watch the Med, su cui si ritornerà più avanti. <https://alarmphone.org/it/2016/06/17/watchthemed-alarm-phone-denounces-illegal-push-back-operation-with-frontex-present-4/>

³⁰ Inoltre, "La Turchia si è impegnata da una parte a cambiare il regime di protezione per i Siriani, modificando la regola secondo cui la protezione temporanea cessa nel momento in cui una persona lascia la Turchia, così da consentire a chi

asilo sul proprio territorio³¹; 2) La ripresa delle trattative per l'ingresso della Turchia in Europa; 3) L'impegno per una rapida liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi diretti in Europa; 4) Un programma di reinsediamento, ossia del c.d. meccanismo 1:1 (in base al quale per ogni cittadino siriano riammesso in Turchia si dovrebbe procedere al *resettlement* di un altro cittadino siriano dalla Turchia agli Stati UE)³²; 5) Lo sviluppo di uno "schema di ammissione umanitaria"³³.

III. LE PRINCIPALI CONCLUSIONI

Differente è la posizione giuridica di chi si trova in **terraferma** e di chi invece è "bloccato" sulle **isole**. Le due collocazioni geografiche comportano l'applicazione di norme e prassi differenti. Tendenzialmente, chi è arrivato in Grecia dopo il 20 marzo 2016 è il principale destinatario dell'accordo del 18 marzo 2016 (procedure di inammissibilità e pericolo di riammissione in Turchia) e vive sulle isole (alcuni in stato di detenzione) in forza di un divieto governativo di allontanamento. Gli altri, giunti in Grecia prima del 20 marzo 2016, vivono sulla parte rimanente del territorio greco.

I. Il contenimento dei flussi migratori

Lo scopo ultimo dell'Accordo del 18 marzo 2016 è stato momentaneamente raggiunto. Il numero degli ingressi dalla Turchia alla Grecia è stato drasticamente ridotto³⁴ soprattutto tramite il **blocco terrestre e navale** operato dal governo Turco. Quest'ultimo è coadiuvato dalle **forze della Nato** che stazionano in acque internazionali, avvistano le imbarcazioni dei migranti e allertano la guardia costiera turca (che le riconduce nei propri porti)³⁵. Al contempo, alcune segnalazioni³⁶ indicano i **mezzi di Frontex** impegnati nei pattugliamenti

*viene rimpatriato di poter nuovamente beneficiare di tale protezione; inoltre ha anche accettato di rendere il trattamento dei beneficiari della protezione temporanea più simile a quello dei rifugiati, consentendo ad essi di accedere al mercato del lavoro turco, oltre ovviamente al soddisfacimento degli altri standards minimi di accoglienza cui concorre anche l'UE con il suo supporto finanziario. In effetti, come risulta dal rapporto sull'attuazione della Dichiarazione, la Turchia ha poi adottato una legge che specifica che i cittadini siriani rinviiati in base alle nuove disposizioni possono chiedere e ricevere protezione temporanea; ciò vale sia per i cittadini siriani che erano stati precedentemente registrati in Turchia, la Turchia ha fornito garanzie sul fatto che a tutti i cittadini siriani riammessi nel Paese sarà concessa protezione temporanea al loro ritorno" (Le disposizioni rilevanti sono quelle contenute nel Regolamento sulla protezione temporanea n. 2014/6883, modificato dal Regolamento n. 2016/8722, in http://mhd.org.tr/english_home.htm), v. Favilli, *ibidem*.*

³¹ Per un ammontare di tre miliardi di Euro, in parte a carico del bilancio dell'UE (un miliardo di Euro), in parte a carico degli Stati membri (due miliardi di Euro).

³² Tuttavia, come chiarito nella dichiarazione dei capi di Stato e di Governo del 7 marzo 2016, il reinsediamento dovrebbe funzionare "nell'ambito degli impegni esistenti", quindi in un numero non superiore ai 54 mila.

³³ E' stata adottata una raccomandazione per un Programma di ammissione umanitaria su base volontaria, da avviarsi solo dopo l'assestamento delle altre misure concordate, ossia dopo che potrà dirsi chiusa la rotta dalla Turchia verso la Grecia (Raccomandazione della Commissione C(2015)9490 del 15.12.2015 su un piano volontario di ammissione umanitaria dalla Turchia del 15.12.2015).

³⁴ Secondo i dati pubblicati da UNHCR (<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>) nel 2016 in Grecia sono arrivati via mare 158.937 migranti, di cui 152.476 sono arrivati prima del 6 aprile 2016. Nel 2015 invece gli arrivi via mare sono stati 856.723 in totale.

³⁵ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm

³⁶ <https://alarmphone.org/it/2016/06/17/watchthemed-alarm-phone-denounces-illegal-push-back-operation-with-frontex-present-4/>

delle acque greche, a cui farebbe seguito il fermo delle imbarcazioni dei migranti e la riconsegna di questi ultimi (sotto la minaccia delle armi) in mare aperto alla guardia costiera turca (una pratica che se trovasse conferme sarebbe da classificare come una illegittima forma di respingimento collettivo). Sembra, inoltre, che comunque diminuisca il numero delle persone che tentano di entrare in Europa dalla Turchia, probabilmente scoraggiate dalle scarse probabilità di raggiungere la Grecia e di riuscire ad attraversarla aggirando la chiusura delle frontiere albanesi, macedoni e bulgare³⁷. Un ulteriore disincentivo è stato fornito dal governo greco che ha effettuato nei mesi di marzo e aprile alcuni rimpatri forzati in Turchia³⁸. Infine, da molte parti giungono segnalazioni sull'uso della violenza da parte dell'esercito turco per impedire ai cittadini siriani di attraversare il confine dal loro paese verso la Turchia³⁹. Attualmente è presente in Grecia un numero limitato di cittadini stranieri in attesa della procedura di asilo: **circa 8 mila sulle isole** (quindi giunti dopo il 20 marzo 2016) e **50 o 60 mila su terraferma** (quindi giunti prima del 20 marzo 2016)⁴⁰. Le autorità greche intervistate si sono dichiarate soddisfatte da questo risultato, ma ciononostante le condizioni dell'accoglienza rimangono disumane e i tempi della procedura di asilo di una lentezza estenuante. Di conseguenza, si sono attivati diversi canali di reingresso non autorizzati (a pagamento) in Turchia o nei paesi di origine (compresa la Siria) e non sono rare le richieste di rimpatrio volontario.

³⁷ Si ricordi anche che, proprio in ragione del flusso di migranti che dalla Grecia ha raggiunto i paesi del nord Europa nel 2015, il Consiglio UE ha emanato il 12 maggio 2016 una Decisione di esecuzione ((UE) 2016/948, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0894&from=IT>) con cui si raccomanda ad alcuni Stati membri (Danimarca, Germania, Svezia, Norvegia e Austria) il ripristino dei controlli alla frontiera nazionale al fine di bloccare i cosiddetti movimenti secondari dei migranti all'interno dell'Unione per supposti fini di sicurezza. Come scrive C. Favilli nel suo articolo più volte citato *“vale la pena notare che l'afflusso dei richiedenti asilo siriani in Grecia non poteva considerarsi un vulnus alle norme sul controllo delle frontiere UE, dato che i richiedenti asilo hanno un diritto di ingresso in qualsiasi Stato membro al fine di presentare domanda di riconoscimento della protezione internazionale”*.

³⁸ Secondo quanto riportato dalla Commissione Europea in una comunicazione del 15.06.2016 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_it.htm) sarebbero 462 le persone riammesse in Turchia sulla base della dichiarazione del 18 marzo. Rispetto alla loro condizione giuridica la Commissione riporta solo che avevano fatto ingresso irregolarmente in Grecia. Il sito di Frontex riporta almeno due operazioni a cui l'agenzia ha partecipato per supportare le azioni di riammissione: il 4 aprile 2016, quando sono state riammesse in Turchia 202 persone e l'8 aprile, quando 124 migranti sono stati condotti in Turchia sulla base dell'accordo di marzo (<http://frontex.europa.eu/news/frontex-assists-greece-in-transporting-202-migrants-to-turkey-vsX0nX> e <http://frontex.europa.eu/news/frontex-assists-greece-in-transporting-migrants-to-turkey-QqtvPJ>)

³⁹ Già nell'aprile 2016 Amnesty International denunciava i respingimenti di massa effettuati dalle autorità turche nei confronti dei cittadini siriani che tentavano di attraversare il confine con la Turchia (si veda ad es. il comunicato stampa di Amnesty del 1 aprile 2016 <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>). Per quanto riguarda le modalità estremamente violente con cui alcuni respingimenti condotti si rimanda alle notizie riportate dai quotidiani inglesi Guardian (<https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/apr/01/turkey-safe-haven-refugees-shoots-border-illegal-deportations-syrians>) e Independent (<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-turkish-guards-attacking-syrian-refugees-and-pushing-them-into-the-arms-of-smugglers-a6912991.html>).

Inoltre, stando alle informazioni raccolte, la diminuzione dei flussi verso la Grecia sarebbe anche dovuta ad una maggiore difficoltà riscontrata nell'attraversamento di altri confini, molto più lontani, quali quello fra Afghanistan e Iran, Iran e Turchia.

⁴⁰ Secondo i dati pubblicati da UNHCR il 13 luglio 2016 (<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>) 8.475 migranti si troverebbero attualmente sulle isole e 42.065 sulla terraferma.

II. Il meccanismo della inammissibilità

Tutte e soltanto le richieste di asilo dei cittadini siriani sono sottoposte al *presame* della inammissibilità (con esclusione dei **vulnerabili**⁴¹). Per i richiedenti asilo di altre nazionalità non è ipotizzabile - al momento - l'uso di questo strumento, in quanto la legge Turca non prevede per loro alcuna forma di protezione internazionale o a questa assimilabile⁴². Per i **cittadini siriani**, viceversa, è sancita una sorta di protezione umanitaria che consente alle autorità greche di invocare l'uso della clausola del Paese di primo asilo (di cui all'art. 35 della direttiva 32/2013/UE). Le autorità greche intervistate dichiarano che tale procedura verrà applicata anche alle altre nazionalità (come in generale previsto dalla legge), ma ciò non sarà possibile se non successivamente a una riforma del diritto turco. La procedura sulla inammissibilità si applica ai soli richiedenti asilo entrati in Grecia dopo il 20 marzo 2016, quindi quasi esclusivamente **sulle isole** e non anche in terraferma.

In tempi relativamente brevi, l'**EASO**⁴³ **procede a una breve intervista** tesa a verificare se quel determinato richiedente asilo abbia valide ragioni per non poter essere rinvio in Turchia⁴⁴. Salvo casi rarissimi, l'EASO esprime parere di inammissibilità che viene sostanzialmente sempre recepito dall'*Asylum service*, che di conseguenza emana un decreto di inammissibilità. In quasi tutti i casi, il richiedente asilo si avvale della **facoltà di impugnare** (in via amministrativa⁴⁵, entro 5 giorni e senza l'ausilio di un avvocato) questo decreto. L'impugnazione sospende il rimpatrio in Turchia e (fino alla metà di giugno 2016) si è quasi sempre conclusa **con un esito positivo**, con delle decisioni della Commissione Appello (*Appeals Committees*) che hanno dichiarato nel caso concreto la Turchia un paese non sicuro neppure per i cittadini siriani⁴⁶. Le autorità greche - presumibilmente anche in

⁴¹ O meglio, di chi viene riconosciuto vulnerabile a fronte di una attività di certo non sistematica di emersione condotta con l'ausilio dell'UNHCR. Queste persone vengono direttamente inviate - o dovrebbero essere inviate direttamente - ad Atene per l'avvio della procedura.

⁴² La Turchia ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951, applicando tuttavia la "clausola geografica". In base a questa clausola possono richiedere asilo in Turchia solo le persone provenienti dall'Europa. Solo per i cittadini siriani è prevista una forma di protezione temporanea garantita dalla legge turca in materia di status giuridico degli stranieri e protezione internazionale dell'11 aprile 2013 e dal Regolamento sulla Protezione Temporanea del 22 ottobre 2014. I titolari di tale protezione godono di un accesso limitato ai diritti e ai servizi di base ma, ad oggi, non sono autorizzati ad esercitare attività lavorativa e fino all'aprile del 2016 l'uscita dal territorio turco implicava per loro la perdita definitiva di tale protezione. Sul punto vedi C. Favilli, cit., la già citata comunicazione (2016)349 della Commissione Europea ([http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd commission report on progress made in the implementation of the eu-turkey agreement_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf)) ed il materiale prodotto da Asylum Information Database (<http://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/introduction-asylum-context-turkey>).

⁴³ European Asylum Support Office (EASO). Si tratta di un'agenzia europea creata nel 2010 dal Parlamento e dal Consiglio UE su proposta della Commissione Europea, con il fine di supportare il progetto di formazione e implementazione di un Sistema Comune di Asilo Europeo (CEAS, Common European Asylum System). L'obiettivo perseguito da EASO è, pertanto, quello di armonizzare i differenti sistemi di asilo degli Stati membri anche attraverso il supporto alle autorità nazionali. Questo supporto si concretizza tanto nell'affiancamento della autorità statali in momenti di emergenza quanto nella loro formazione anche con riferimento all'utilizzo di materiali e dati comuni, a partire dalle COI (Country of Origin Information, le informazioni relative alla situazione dei paesi d'origine dei richiedenti asilo) in modo da ottenere tassi omogenei di riconoscimento della protezione internazionali nonché procedure in materia di asilo fra loro equivalenti.

⁴⁴ Non essendosi la Grecia dotata di una lista di Paesi terzi sicuri, non è possibile per le autorità greche fare uso di alcun meccanismo di presunzione assoluta di sicurezza rispetto alla Turchia o ad altri paesi, ma è invece necessario procedere sempre a una valutazione caso per caso.

⁴⁵ Ossia senza le caratteristiche e le garanzie di un procedimento giurisdizionale.

⁴⁶ Per un commento relativamente a una di queste decisioni si rinvia alla pagina <https://pushandback.com/esperimento-grecia/>. La Commissione Europea riporta nel giugno di quest'anno che, fino ad allora, delle 70 decisioni di inammissibilità emesse dall'autorità competente in prima istanza, impuginate e decise, solo due erano state confermate anche dalla Commissione d'appello (p.4 <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal->

seguito all'accoglimento sistematico dei ricorsi - hanno dunque, nel giugno 2016, **sospeso le notifiche** dei decreti (continua il *preesame*, ma il suo esito non viene reso noto ai richiedenti) e proceduto a una **riforma della composizione della Commissione appello**⁴⁷. Allo stesso tempo, sull'isola di Chios si sta ultimando la costruzione di un centro di detenzione per i richiedenti asilo la cui domanda è stata dichiarata inammissibile (e non è stato proposto ricorso oppure è stato rigettato). **In definitiva**, il meccanismo della inammissibilità fino a luglio del 2016 non ha consentito il rimpatrio in Turchia di richiedenti asilo, a causa dell'orientamento della Commissione appello. Tuttavia, **le autorità greche sembrano puntare su una riattivazione di questo meccanismo**, considerato centrale nel nuovo approccio teso al contenimento dei flussi.

III. L'accordo di riammissione dei migranti economici

A tutti è attualmente garantito l'avvio della procedura per la richiesta di protezione internazionale, così da renderli tecnicamente dei richiedenti asilo (in quanto hanno manifestato una volontà in questo senso) e **conseguentemente inespellibili**. Le uniche operazioni di riammissione che hanno coinvolto un alto numero di migranti (circa 300) sono state effettuate prima dell'entrata in vigore dell'accordo di riammissione UE-Turchia (1 giugno 2016)⁴⁸. In definitiva, il nuovo accordo tra Ue e Turchia sulla riammissione dei migranti economici **non ha al momento trovato applicazione** (probabilmente anche per via del ritardo con cui il governo turco lo ha sottoposto alla ratifica del Parlamento nazionale). Tuttavia, non è escluso che in futuro tale strumento possa essere attivato, anche congiuntamente a un cambio di indirizzo sull'accesso alla procedura (in particolare, qualora dovessero nuovamente aumentare il numero degli arrivi⁴⁹).

IV. L'accesso alla procedura di asilo

Sia sulla terraferma che sulle isole, a tutti è **garantito l'accesso** alla procedura di asilo⁵⁰. Sulla terraferma, questo accesso assicura la inespellibilità, il diritto all'istruzione dei minori, il diritto alla salute in condizioni di parità con i cittadini greci, ma non anche il diritto ad accedere al mercato del lavoro. Tuttavia, gli aspetti che destano maggiore preoccupazione sono legati alla **tempistica**, che viene determinata sulla base della nazionalità. Infatti, i cittadini appartenenti alle nazionalità che possono (e richiedono di) accedere alla *relocation*

[implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf](#)). Lo stesso documento riporta inoltre che sul totale di 1429 richieste d'asilo presentate fino al 15.06.2016 sulle isole, 267 erano state dichiarate inammissibili e, di queste, 252 sono state impugnate di fronte alle Commissioni d'appello.

⁴⁷ Come già specificato la modifica è avvenuta tramite l'approvazione della l.n. 4399 del 22 giugno 2016.

⁴⁸ Tali operazioni sono state effettuate a carico di persone che, ufficialmente, non avevano presentato domanda di asilo. Come riferito da alcuni membri dell' UNHCR, fino a maggio 2016, l'accesso alle procedure di asilo era fortemente limitato, soprattutto in relazione agli appartenenti a determinate nazionalità e trovava applicazione l'accordo di riammissione dei migranti economici da anni stipulato tra Grecia e Turchia.

⁴⁹ A fine maggio, molte delle ONG che operano sul territorio erano state pre-allertate dal Governo greco per una possibile impennata degli ingressi prevista per inizio luglio 2016 che non si è poi verificata.

⁵⁰ Una percentuale importante di persone straniere (soprattutto senza bambini piccoli) non richiede l'accesso alla procedura e preferisce rimanere in totale anonimato fuori da ogni circuito (anche se questo significa rinunciare alla inespellibilità che deriva dall'avvio della procedura). In questi casi si registra una totale sfiducia nel sistema europeo e nella possibilità di accedere alla *relocation* o comunque di poter raggiungere altri paesi europei senza correre il rischio di essere rinviiati in Grecia o in Turchia.

(di fatto, i siriani e gli iracheni⁵¹) vengono sottoposti in tempi relativamente rapidi a un **colloquio con l'EASO**, teso a verificare se e come applicare la procedura di *relocation*. Quindi una intervista non incentrata sulla storia del richiedente, ma sulla eventuale presenza di motivi validi per il trasferimento in un determinato paese membro oppure sulla presunta rilevazione di motivi di sicurezza ostativi. Superata questa intervista, l'autorità greca decide in quale paese effettuare la *relocation*. Successivamente, **l'ambasciata del paese membro** - quantomeno nel caso della **Francia e dell'Olanda** - sottopone il richiedente a un'altra lunga (diverse ore) intervista sugli aspetti più intimi e personali, verosimilmente nel tentativo (rudimentale) di disegnare il profilo psico-sociale di soggetti pericolosi per la sicurezza. In molti casi, l'ambasciata (almeno quella francese) ha rifiutato la ricollocazione e il richiedente asilo è stato fatto destinatario di una decreto della autorità greca **di decadenza** dal diritto di fruire della *relocation* nei confronti di qualsiasi paese europeo. Inoltre, se sono relativamente rapidi i tempi per il colloquio ai fini della *relocation*, sono piuttosto lenti gli effettivi trasferimenti nei paesi membri di destinazione (tanto che a fine giugno erano ancora poco più di mille i richiedenti protezione effettivamente ricollocati). **In definitiva**, le autorità greche attribuiscono **priorità alla procedura di relocation**⁵², ma nei fatti la reale applicazione rimane affidata alla discrezionalità dei singoli paesi membri e in ogni caso non può dirsi corrispondere quantitativamente (in modo neppure lontano) alle effettive richieste che sono avanzate. Ancora più grave è la condizione dei richiedenti appartenenti alle nazionalità che non possono accedere alla *relocation* (anzitutto, cittadini pachistani e afgani). Da giugno 2016, con il supporto di UNHCR⁵³, le autorità greche hanno iniziato una **sistematica opera di pre-registrazione** (che ha preso il posto dell'accesso via Skype⁵⁴). Con questa si assicura già l'inespellibilità, ma si avvia una procedura i cui tempi previsti sono lunghissimi (probabilmente superiori a un anno e mezzo). Infatti, le autorità greche stanno dando priorità alla *relocation* e hanno messo in coda il resto delle procedure. Così i destinatari della *pre-registrazione* **continuano di fatto a rimanere** nelle medesime condizioni abitative senza diritto di accedere al mercato del lavoro, **in una sorta di limbo che li induce ad allontanarsi** in qualsiasi modo dalla Grecia (verso l'Europa o a ritroso verso la Turchia e i paesi di origine)⁵⁵.

⁵¹ Secondo quanto riportato al link <https://newsthatmoves.org/en/iraqis-no-longer-eligible-for-relocation/> consultato in data 21 Luglio 2016 i cittadini di nazionalità irachena non avrebbero più accesso al programma di *relocation*. Tuttavia l'EASO sembrerebbe aver confermato che coloro la cui domanda di protezione sia stata presa in carico potranno continuare ad accedere al programma.

⁵² Invero, da ultimo viene segnalata una decisione del Governo greco secondo cui tutti i cittadini stranieri giunti in Grecia dopo il 20 marzo sarebbero esclusi in ogni caso dalla procedura di *relocation* e sarebbe loro accordato solo il diritto di presentare domanda di asilo in Grecia. La presunta prassi è in attesa di verifica.

⁵³ UNHCR pubblica periodicamente i dati relativi all'avanzamento di tale procedura (<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>). L'ultimo aggiornamento risale al 5 luglio, quando 20.100 persone risultavano essere state pre-registrate.

⁵⁴ Sul punto vedi il report pubblicato da A.S.G.I. il 13 aprile 2016 e realizzato in occasione della campagna Overthefortress "Idomeni. Un'analisi giuridica sui diritti negati ai migranti" disponibile alla pagina <http://www.asgi.it/notizia/idomeni-analisi-giuridica-grecia/>

⁵⁵ Sembra che le autorità greche, nella maggior parte dei casi, richiedano, come condizione indispensabile per avviare la procedura di *pre-registrazione*, di abbandonare i campi informali e di trasferirsi in quelli governativi. Questa richiesta viene spesso vissuta come un ricatto, in quanto molti richiedenti preferirebbero non vivere nei campi governativi, sia perché di frequente le condizioni materiali sono ancor più degradate, sia perché all'interno si soffre un maggiore grado di isolamento, rispetto ai volontari internazionali e alla popolazione locale.

V. Le condizioni di accoglienza e la detenzione nei centri pre-espulsivi e nei cd. hotspot

I richiedenti asilo vivono in grandissima parte nei centri governativi apprestati dal Governo⁵⁶, che versano in condizioni (quasi sempre) **pessime, prive di servizi di alcun genere** e incapaci di rispondere alle esigenze primarie degli ospiti⁵⁷. **Il diritto di informazione** dei cittadini stranieri è quasi del tutto violato: sono rari i casi in cui queste persone riescono (esclusivamente da agenti non governativi) ad ottenere una informazione sufficiente.

Sulle isole e sulla terraferma esistono **differenti tipologie di centri detentivi**, ossia luoghi chiusi in cui sono costretti a vivere i cittadini stranieri a fini identificativi o propedeutici alla espulsione⁵⁸.

Nonostante il divieto sancito dalla legge greca, **molti sono i minori stranieri non accompagnati** che vivono in stato di detenzione. Spesso in promiscuità con i maggiorenni.

Sia i minori che gli adulti, in molte occasioni **vengono detenuti per periodi più lunghi** di quelli sanciti dalla normativa nazionale, ma risulta di fatto estremamente complesso riuscire ad esercitare **il diritto di difesa** astrattamente previsto contro queste forme di abuso.

Sulle isole, anche se il trattenimento per legge è considerato una misura eccezionale, la sua applicazione appare **sistematica** nei confronti di migranti e richiedenti asilo in arrivo, senza apparente valutazione delle circostanze individuali e senza la traduzione dei relativi provvedimenti in lingua conosciuta dagli interessati. **In prospettiva**, tale prassi non sembra destinata ad arrestarsi; al contrario, è emerso che è in corso l'ampliamento e la ristrutturazione delle strutture detentive presenti, in previsione di un utilizzo sempre più massiccio di tale strumento, anche a fini di deterrenza.

In generale, si è registrata una forte **discrezionalità** nell'applicare o meno (e per quanto tempo) la misura della detenzione amministrativa e una assai limitata possibilità concreta di ottenere una **tutela giurisdizionale**. Di certo, il ricorso a questa misura appare più massiccio dopo l'accordo del 18 marzo 2016 e -complessivamente- vari fattori (tra cui la costruzione di nuovi centri) fanno presumere un **ruolo crescente** della detenzione amministrativa all'interno della procedura di asilo, sia in fase di accesso (identificazione) sia in quella conclusiva (tesa al rimpatrio in Turchia o nei paesi di origine).

VI. L'intervento degli attori non statali

Gli attori non statali svolgono un **ruolo di primo piano** in tutte le fasi delle procedure (di asilo, di riammissione e rimpatrio): in particolar modo, le agenzie europee Frontex ed EASO, quelle internazionali come UNHCR e le ONG, ma anche le imprese di sicurezza privata. L'intervento dell'Unione Europea in Grecia, volto a gestire la *c.d. crisi dei rifugiati*, è visibile non solo nelle modifiche alla normativa interna per adeguarsi all'accordo con la Turchia, ma

⁵⁶ Esistono ancora accampamenti informali (come nel porto di Atene), campi gestiti da soggetti differenti dal Governo (v. il prosieguo del rapporto) e inoltre si sono attivate (soprattutto ad Atene) alcune realtà di accoglienza in edifici cittadini che garantiscono sicuramente condizioni di vita molto superiori a quelle del campo. Una delle occupazioni più note è quella del Hotel City Plaza, sul quale molto è stato scritto. Vedi ad es. S. Mezzadra, "*Borders and migration. Emerging challenges for migration research and politics in Europe*", <http://www.euronomadef.info/?p=7535>; No borders in viaggio, "*City Plaza Hotel di Atene: prendere casa nell'Europa dei muri*" <http://www.dinamopress.it/news/city-plaza-hotel-di-atene-prendere-casa-contro-leuropa-dei-muri>, G. Ferrara, "*Ad Atene il grand hotel dei migranti, dove in 400 ritrovano la dignità*" <http://ilmanifesto.info/ad-atene-il-grend-hotel-dei-migranti-dove-in-400-ritrovano-la-dignita/>

⁵⁷ Si veda, ad esempio l'appello di Amnesty International, <http://www.amnesty.it/grecia-oltre-46000-migranti-e-rifugiati-intrappolati-in-condizioni-squallide-unione-europea-condivida-le-responsabilita>

⁵⁸ Si rinvia al prosieguo del rapporto che dedica una sessione apposita.

anche nel massiccio impiego di funzionari delle agenzie UE in diversi momenti chiave. Si pensi, in primo luogo, al **colloquio finalizzato alla relocation e all'intervista per la valutazione dell'ammissibilità** delle domande d'asilo, svolti **entrambi da membri EASO**. Questi rilasciano un parere quasi sempre seguito pedissequamente e sottoscritto dai funzionari dell'*Asylum Service*. L'EASO, inoltre, al fine di garantire (anche) la sicurezza dei propri funzionari all'interno degli *hotspot* sulle isole, ha ingaggiato la nota agenzia di sicurezza privata G4S, che opera tanto all'interno quanto all'esterno dei centri di detenzione e dei centri di registrazione sulle isole, come ad esempio presso il centro di Vial a Chios. Con la modifica normativa del 17 giugno 2016⁵⁹ si è perfino investito l'EASO della possibilità di valutare **nel merito le domande di asilo**. Complessivamente, questa agenzia sembra rivestire in Grecia quel ruolo **molto più incisivo e direttivo** che l'UE vorrebbe normativamente attribuirle nel prossimo futuro in tutti i paesi della Unione⁶⁰.

Il controllo delle frontiere è di fatto co-gestito dalle autorità greche in collaborazione con le imbarcazioni e i mezzi dell'agenzia **Frontex**, che ha un ruolo chiave anche per i rimpatri e le riammissioni, nelle attività di identificazione dei migranti e nelle procedure di registrazione. Tutto questo in linea con il crescente ruolo di questa agenzia anche nelle attuali proposte di riforma dell'UE⁶¹.

Le attività di *pre-registration*, indispensabili per capire quante persone si trovino effettivamente sulla terraferma greca e quali siano le loro caratteristiche, oltre che per dare avvio alle procedure di asilo, è realizzata con il fondamentale **supporto di UNHCR**⁶². Quest'ultima svolge anche operazioni di **intervento umanitario**, ha un ruolo importante nella gestione di alcuni centri governativi (come ad es. Lagkadikia nei pressi di Salonicco), offre **informazioni** in alcuni campi ai potenziali richiedenti asilo⁶³, partecipa alle attività di emersione e tutela dei richiedenti asilo **vulnerabili**, stila la lista da cui deve essere scelto dal Governo (anche nella nuova normativa) un **membro della Commissione Appello**⁶⁴ e fornisce altre attività di supporto alle autorità greche **anche nei campi di detenzione** (soprattutto attività di informativa e tutela dei vulnerabili)⁶⁵. **Complessivamente**, l'UNHCR

⁵⁹ V. l.n. 4399/2016

⁶⁰ Sul punto v. ad es. la comunicazione della Commissione UE del 06.04.2016 sulle possibili azioni da mettere in campo per creare un vero e proprio Sistema Europeo Comune di Asilo e in cui si specifica che "The Commission will propose to amend EASO's mandate so it can play a new policy-implementing role as well as a strengthened operational role and providing sufficient financial resources and legal means for that purpose". http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf

⁶¹ Sul ruolo di Frontex, anche nella prospettiva della futura creazione di una "guardia costiera e di frontiera europea" si veda, fra gli altri, la comunicazione della Commissione UE del 15.12.2015 "Una guardia costiera e di frontiera europea e una gestione efficiente delle frontiere esterne dell'Europa" (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0673&from=EN>). Sul tema ha scritto G. Campesi "Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo", DeriveApprodi, 2015.

⁶² Secondo quanto riferito nel corso di un'intervista da un funzionario UNHCR presso la sede amministrativa di Atene, sembrerebbe che attualmente questa agenzia delle NU stia operando al di fuori di un *memorandum of understanding* concordato con il Governo greco che stabilisca il suo ruolo e il suo mandato nell'ambito del supporto alle procedure di asilo. In rete è stato possibile reperire esclusivamente un memorandum risalente all'anno 2002 (http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6DYki8hNJosJ:www.greekhelsinki.gr/bhr/english/countries/greece/un_25_06_02.doc+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it)

⁶³ Senza più avere un accordo specifico su questo punto con il Governo greco.

⁶⁴ V. art. 86 l.n. 4399/2016. Traduzione non ufficiale disponibile su <https://pushandback.com/esperimento-grecia/>

⁶⁵ Dalle interviste effettuate risulta in particolare la presenza costante di UNHCR nel campo di detenzione di Moria sull'isola di Lesbo.

riesce, in modo molto circoscritto, a supportare le autorità greche e a migliorare in parte le condizioni dei richiedenti asilo. Allo stesso tempo, l'UNHCR ha **implicitamente avallato** la scelta dell'UE di considerare la Turchia come un paese sicuro⁶⁶.

Infine, le **ONG**, sia greche che internazionali, sono in gran parte impegnate a garantire un **miglioramento** nelle condizioni di vita dei richiedenti asilo e a fornire loro maggiori informazioni e supporto per l'accesso al diritto di difesa⁶⁷. Tuttavia, anche in questo caso, le risorse che tali organizzazioni sono in grado di mettere in campo sono molto limitate rispetto alle esigenze concrete e quindi hanno **un impatto complessivo molto circoscritto** sulle condizioni di vita e sul rispetto del diritto di asilo dei richiedenti.

VII. Il quadro delle violazioni registrate

Nella parte finale del rapporto vengono analizzate le numerose violazioni della normativa europea e internazionale che sono state registrate e si ipotizzano alcuni rimedi che potrebbero essere esperiti.

Sinteticamente si ricordano le più importanti violazioni:

- Della *Direttiva Procedure, 2013/32/UE*, art. 31 sul diritto a una rapida definizione della procedura di asilo;
- Della *Direttiva Procedure, 2013/32/UE*, artt. 12 e 19 sul diritto a una informativa legale adeguata del richiedente asilo;
- Della *Direttiva Procedure, 2013/32/UE*, art. 46 sul diritto a un ricorso effettivo, in particolare con riguardo alla procedura di inammissibilità;
- Della *Direttiva Procedure, 2013/32/UE*, artt. 33, 35 e 38 sul diritto del richiedente asilo nella procedura di inammissibilità a che il paese terzo (ossia la Turchia) si configuri effettivamente come Paese di primo asilo o Paese Terzo sicuro.
- Della *Direttiva Accoglienza, 2013/33/UE*, artt. 17 e 23, sul diritto a condizioni materiali di accoglienza che assicurino una adeguata qualità della vita sia degli adulti che in particolare dei minori.
- Della *Direttiva Accoglienza, 2013/33/UE*, art. 10, sul diritto dei minori a non essere trattenuti salvo che in casi eccezionali.
- Della *Direttiva Accoglienza, 2013/33/UE*, art. 21, sul diritto delle categorie vulnerabili ad essere identificati e tutelati tramite una valutazione sistematica ed approfondita.
- Della *Direttiva Accoglienza, 2013/33/UE*, art. 7, sul diritto alla libera circolazione del richiedente asilo, per il divieto sistematico e genericamente imposto di non poter lasciare il territorio delle isole.
- Della *Direttiva Accoglienza, 2013/33/UE*, artt. 8 e 9, sul diritto del richiedente asilo a non essere trattenuto fuori dai presupposti o senza le garanzie previsti a sua tutela.

⁶⁶ Seppur richiamando la necessità che la Turchia provveda al più presto a migliorare i propri standard di rispetto dei diritti umani. Per tutti v. comunicato rilasciato in data 1 aprile 2016 reperibile al seguente link <http://www.unhcr.org/56fe31ca9.html>

⁶⁷ In alcuni casi, le ONG svolgono anche una attività di *advocacy*. Da ultimo, appare di particolare rilievo l'azione di critica portata avanti da MSF rivolta alle politiche dell'UE tese al contenimento dei flussi tramite gli accordi con paesi terzi come la Turchia, si veda il comunicato del 17 giugno 2016 "Migrazione: pericoloso approccio dell'UE minaccia il diritto d'asilo in tutto il mondo" <http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/news/migrazione-il-pericoloso-approccio-dellue-minaccia-il-diritto-di-asilo-tutto-il-mondo>

- Della *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea*, art. 4 sul diritto di chiunque a non ricevere trattamenti disumani o degradanti e artt. 18 e 19 sul diritto di asilo e sul divieto di espulsioni collettive.
- Della *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, artt. 3 e 5, sul diritto di chiunque a non ricevere trattamenti disumani o degradanti (anche con riguardo al caso di rimpatrio in Turchia) e di non essere privato della propria libertà nei casi e nei modi stabiliti dalla legge.
- Del *Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici*, art. 7 (così come interpretato dal Comitato per i Diritti Umani con il *General Comment* n. 20 del 10/03/1992), sul diritto di chiunque a non essere esposto al pericolo di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti in caso di ritorno in un altro Paese (in particolare in Turchia).
- Del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, art. 218 per aver violato le prerogative del Parlamento europeo, avendo stabilito il 18 marzo 2016 una serie di contenuti precettivi in un semplice *Statement* invece che utilizzare la forma dell'accordo.

CAPITOLO 1: La situazione di fatto e le prassi applicative dopo l'accordo del 18 marzo in Grecia

I. L' ACCESSO ALLA PROCEDURA DI ASILO

Sulle isole. Lesbo e Chios

- Cosa succede al momento dello sbarco?

Al momento dello sbarco, sia che questo avvenga nei porti a seguito di operazione di soccorso e di salvataggio, sia che avvenga lungo la costa, i migranti vengono invitati a salire su pullman che, talvolta a pagamento, li conducono nei campi di registrazione, oppure, almeno per quanto riguarda l'isola di Chios nei casi di grande afflusso di migranti, nei campi informali sorti nel centro della città per essere condotti nei giorni successivi nel centro di registrazione. Per ciò che concerne l'isola di Lesbo, al momento della visita, stante la poca frequenza degli arrivi, tutti i cittadini stranieri arrivati nell'isola vengono immediatamente trasportati presso il centro di detenzione di Moria. I centri deputati alla registrazione e identificazione dei migranti sono rispettivamente il campo di Moria a Lesbo e il campo di Vial a Chios.

- Come si accede alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale?

Tutti i migranti – a prescindere dalla nazionalità – possono manifestare la propria volontà di richiedere asilo. Nell'ultimo periodo la **procedura principale** tramite la quale è possibile manifestare la propria volontà di richiedere asilo è quella **della registrazione**. Precisamente, a Lesbo e Chios, i migranti sono sottoposti alla registrazione e allo screening per la determinazione della nazionalità. **Queste operazioni sono condotte dal personale di Frontex e dalla polizia greca.** In tale fase vengono formulate alcune domande in merito alla presenza di parenti in altri paesi dell'UE, alla condizione di vulnerabilità, ad eventuali pericoli per la propria incolumità in Turchia. Inoltre al cittadino straniero viene anche chiesto se intende avanzare domanda di protezione internazionale. Infine, si procede al fotosegnalamento e le impronte – come confermato dalla portavoce di Frontex - vengono inserite in Eurodac, sia in caso di richiesta di protezione internazionale, sia in caso di migrante non richiedente asilo⁶⁸.

⁶⁸ Molti dei migranti intervistati di origine pakistana presenti a Chios hanno mostrato foglietti di varia dimensione rilasciati fino a qualche settimana fa dalle forze di polizia greche e dall'UNHCR. Tali documenti, contenenti il nome e il cognome del richiedente asilo, riportavano la manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale in modo che la stessa potesse essere registrata presso l'*Asylum Office*. Molti migranti – soprattutto non siriani - rintracciati sul territorio da organizzazioni e forze dell'ordine sono stati invitati a manifestare la volontà di richiedere la protezione internazionale per evitare l'espulsione dal territorio greco.

- ***C'è una divisione in base alla nazionalità?***

Successivamente alla fase della registrazione, alla quale i migranti accedono senza distinzione di nazionalità, segue una **seconda fase** che riguarda invece, per il momento, solo i cittadini siriani.

Le persone di altra nazionalità si trovano di fatto in una situazione di stallo: dalla fine di marzo non hanno più accesso alle fasi successive della procedura.

Scenari Futuri. L'*Asylum Service* di Chios ritiene che solo le domande d'asilo presentate da cittadini siriani saranno preliminarmente valutate in relazione alla loro ammissibilità e gli appartenenti ad altre nazionalità avranno nei fatti accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale direttamente nel merito. Tuttavia questa posizione non sembra essere condivisa dagli altri esperti e operatori fra cui il portavoce dell'UNHCR e alcuni avvocati intervistati, i quali al contrario ritengono che tutte le richieste di protezione internazionale, avanzate anche dai non siriani, saranno previamente sottoposte alla procedura di ammissibilità.

- ***Chi effettua lo screening sulla vulnerabilità?***

Lo screening della vulnerabilità è effettuato sia durante l'intervista effettuata in fase di registrazione dalle forze di polizia, sia dal *First reception service* che gestisce i servizi di accoglienza. A Chios, tuttavia, l'unico centro ufficiale dell'isola è quello di Vial, per cui le attività di *screening* sono formalmente svolte solo sugli ospiti di Vial. All'UNHCR e alle organizzazioni non governative è lasciato il compito di predisporre delle liste dei casi ritenuti più vulnerabili che si trovano in altri campi informali. A Lesbo, l'UNHCR svolge lo *screening* della vulnerabilità anche nel centro di Moria.

L'accertamento della vulnerabilità è fase delicata e importante soprattutto perché l'appartenenza ad una categoria vulnerabile comporta la possibilità di procedere direttamente con l'esame nel merito della domanda di asilo, senza dover previamente accedere alla procedura di ammissibilità della domanda di asilo, oppure essere chiamati con priorità per l'esame sulla ammissibilità della domanda. Tuttavia da più fonti è riportato che membri dello stesso nucleo familiare possono seguire tempistiche differenti, e ciò comporta il rischio di separazione dei nuclei familiari stessi. A Lesbo l'UNHCR conferma che tale prassi è considerata da più parti fortemente scorretta e che lo stesso Alto Commissariato, unitamente ad altre organizzazioni presenti, sta cercando di far in modo che essa venga modificata.

Art. 14 co. 8 l.n. 4375/2016 (legge greca sull'asilo)

Appartengono a categorie vulnerabili : “ a) i minori non accompagnati; b) le persone che hanno disabilità o hanno malattie gravi o patologie incurabili; c) le persone anziane; d) donne in stato di gravidanza o che hanno recentemente partorito; e) famiglie monoparentali con figli minori; f) vittime di tortura, stupro o altre serie forme di violenza o sfruttamento sessuale, psicologico o fisico, persone con disturbi post traumatici, in particolare i sopravvissuti e i familiari delle vittime di naufragi; g) vittime della tratta degli esseri umani”

Sulla terraferma (Salonicco e dintorni, Atene, verso il confine con l'Albania)

- Chi si trova sulla terraferma?

Sulla terraferma si stima che siano presenti dai 50.000 ai 60.000 migranti provenienti principalmente dalla Siria e dall'Afghanistan ma anche da molti altri paesi, compresa la Turchia (cittadini turchi principalmente appartenenti alla comunità curda)⁶⁹. La maggior parte di loro, così come confermato da tutte le organizzazioni intervistate, è arrivata in Grecia prima del 20 marzo principalmente attraverso le isole di Lesbo, Chios, Leros, Samos e Kos. Già nelle isole veniva effettuata una prima "registrazione" che comprendeva il fotosegnalamento e, come già specificato, l'inserimento dei dati personali nel database Eurodac⁷⁰. Chi aveva accesso a tale procedura poteva - attraverso il rilascio di un provvedimento che consentiva di fatto la permanenza sul territorio greco sospendendo per un periodo⁷¹ la possibilità per lo Stato di allontanamento forzato dei migranti in condizione di irregolarità - lasciare le isole e raggiungere il porto di Atene. Da qui molti ripartivano tentando di raggiungere i confini della Grecia.

Raggiungono poi la terraferma anche le persone che, nonostante siano arrivate sulle isole dopo il 20 marzo, sono state individuate come vulnerabili e infine tutti coloro che, ad oggi, hanno chiesto asilo e la loro domanda è stata considerata come ammissibile e deve essere analizzata nel merito (sia in prima istanza che a seguito di accoglimento dell'appello da parte delle *Appeal Committees*).

- Come si accede alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale? La procedura di pre-registration.

Fino al maggio del 2016 per poter avviare sia la procedura di riconoscimento della protezione internazionale che la procedura di *relocation* o di ricongiungimento con un familiare residente in un altro Paese UE, era necessario prenotare un appuntamento presso gli uffici territoriali dell'*Asylum Service* attraverso la c.d. *Skype procedure*, che consentiva di formalizzare la propria istanza di protezione e sottoporsi al fotosegnalamento. Tale procedura comportava notevolissimi disagi, tanto per la difficoltà di accedere alla rete quanto perché gli uffici competenti a ricevere le domande via Skype erano aperti per pochissimo tempo ogni settimana⁷².

Il risultato di questa prassi era dato dall'impossibilità, di fatto, di accedere alla procedura di riconoscimento della protezione (così come a quelle relative a *relocation* e ricongiungimento), indipendentemente dal paese di provenienza.

Per superare tale situazione di stallo il Governo greco si è impegnato a registrare tutte le istanze di protezione, *relocation* e ricongiungimento provenienti da persone che si trovano

⁶⁹ Secondo i dati pubblicati da UNHCR il 13 luglio 2016 (<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>) 8.475 migranti si troverebbero attualmente sulle isole e 42.065 sulla terraferma.

⁷⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32013R0603>

⁷¹ Sei mesi per i siriani, 30 giorni per gli appartenenti a determinate altre nazionalità.

⁷² Sul punto v. "Il diritto alla protezione internazionale e all'unità familiare negati ai migranti in Grecia. La visita ai campi di Idomeni e ai campi governativi e l'analisi giuridica della situazione osservata". A.S.G.I., aprile 2016. Scaricabile su <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/04/report-Idomeni1.pdf>

sulla terraferma, attraverso la procedura detta di “*pre-registration*” che dovrebbe concludersi entro il mese di luglio.

La *pre-registration* sarebbe dovuta avvenire in appositi *hub*, da istituirsi presso tutti i “centri governativi” (nei fatti solo in alcuni, come ad es. Elliniko ad Atene o Katsica nell’entroterra), con un ruolo di forte supporto svolto da UNHCR ed EASO. Per quanto riguarda la velocità con cui viene effettuato di questo che può essere anche definito come una sorta di censimento dei migranti presenti attualmente sul territorio greco, UNHCR ha, con una nota del primo luglio, affermato che fino a tale data erano state pre-registrate più di 15.500 persone, con una media di 700 persone al giorno sottoposte alla procedura⁷³.

Nel periodo di osservazione si è potuto constatare, in particolare attraverso la visita ai campi di Eleonas ed Elliniko ad Atene, che i ritmi con cui le persone residenti nei campi governativi venivano sottoposte alla *pre-registration* erano piuttosto sostenuti e ad organizzare i pullman che trasportavano i richiedenti asilo dal campo all’”*hub*” per la *pre-registration* erano funzionari di UNHCR.

Più concretamente si può dire che la *pre-registration* non corrisponde a una vera e propria formalizzazione della domanda d’asilo, quanto piuttosto ad una registrazione della volontà di richiederne il riconoscimento **non comportando nemmeno la sottoposizione a fotosegnalamento**. Le persone che vengono pre-registrate ricevono un permesso di soggiorno della durata di un anno, riportante i propri dati personali e una foto, con il quale hanno, teoricamente, accesso ai servizi di base (ad es. l’assistenza sanitaria) ma non la possibilità di esercitare attività lavorativa.

- ***In base ad una nota informativa⁷⁴ pubblicata dal Governo greco insieme all’Asylum Service, UNHCR ed EASO, la pre-registration costituisce solo un “primo step” nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale (così come della relocation o del ricongiungimento), necessario per poter ottenere un successivo appuntamento con l’Asylum Service (comunicato via SMS) ed evitare il rischio di rimpatrio.***

Secondo quanto lasciato intendere dal portavoce del *Central Asylum Service* intervistato, la durata del permesso di soggiorno - un anno - è indicativa delle tempistiche previste dal Governo stesso per procedere con la seconda fase della procedura d’asilo, la *registration*.

I tempi per la definizione della procedura di *relocation* sembrerebbero invece essere più brevi, il tema verrà affrontato più approfonditamente in seguito ma qui si intende comunque sottolineare che, almeno apparentemente, la procedura di *relocation* è quella a cui, almeno formalmente, viene data la precedenza rispetto alle altre due.

- ***C’è una divisione in base alla nazionalità?***

Dal punto di vista della possibilità di accesso alla procedura di riconoscimento della protezione non sembra che ci siano, nella prassi delle autorità amministrative incaricate, effettive discriminazioni basate sulla nazionalità dei richiedenti. In effetti, in base alle informazioni ottenute, la *pre-registration* viene effettuata nei confronti di tutti coloro i quali si trovino attualmente ospitati nei cosiddetti centri governativi, indipendentemente dalla loro

⁷³ <http://www.aise.it/rifugiati/unhcr-oltre-15.500-richiedenti-asilo-sono-stati-preregistrati-in-grecia-continentale/66076/159>

⁷⁴ <http://data.unhcr.org/mediterranean/documents.php?page=1&view=grid&Search=%23pre-registration%23>

provenienza. Più incerto è il destino di chi vive nei campi informali non ancora interessati dall'attività di UNHCR e Governo rispetto a tale procedura, come ad es. il porto del Pireo nel quale si trovavano a metà giugno circa 1500 persone. Ancora differente è la situazione dei migranti che vivono nelle occupazioni presenti nelle città più grandi e che, ad esempio, ai tempi della procedura Skype erano riusciti a presentare la domanda d'asilo senza bisogno della mediazione di enti di garanzia e ONG.

La reale possibilità di accesso è però per tutti, nella pratica, neutralizzata dai lunghissimi tempi di attesa che intercorrono fra la *pre-registration* e la *registration* (la vera e propria formalizzazione della domanda d'asilo) che sono ad oggi non del tutto prevedibili ma probabilmente superiori ad un anno.

Secondo alcuni avvocati intervistati nel corso della ricerca, il fatto che siano pre-registrate con priorità le persone che risiedono nei campi governativi e solo successivamente i richiedenti asilo che decidono di viverne al di fuori (campi informali, occupazioni, appartamenti) costituisce una pressione che il governo eserciterebbe affinché i migranti non si allontanino o non abbandonino i campi stessi, nonostante le pessime condizioni in cui questi versano.

- *Chi effettua lo screening sulla vulnerabilità?*

Secondo quanto riferito dal portavoce della ONG greca Praksis, l'UNHCR avrebbe un ruolo - per lo meno nei campi governativi - di monitoraggio dell'andamento della procedura di riconoscimento della protezione e di segnalazione delle vulnerabilità. Questo ultimo compito è però svolto anche dalle organizzazioni non governative. Ad es. Praksis compila periodicamente un elenco di nominativi di persone, residenti nei centri in cui l'organizzazione opera (ad es. Diavata, nei pressi di Salonicco) e ritenute vulnerabili, che viene consegnato direttamente all'*Asylum Service* il quale, dopo un'ulteriore selezione, dovrebbe agevolare e rendere più rapido lo svolgimento dell'intera procedura per le persone indicate.

Qualcosa di simile accade ad Atene presso il centro polifunzionale gestito dalla ONG Solidarity Now⁷⁵. All'interno di questa struttura che ospita numerosi uffici di altre ONG con l'obiettivo di fornire assistenza multilivello a migranti e soggetti vulnerabili, si trova anche un ufficio dello stesso *Asylum Service* che raccoglie le domande di protezione internazionale di persone assistite all'interno della struttura, procede al fotosegnalamento e alla *registration*.

Per quanto riguarda invece il ruolo di UNHCR in questo ambito si segnala come, secondo quanto affermato da un funzionario UNHCR intervistato ad Atene, l'agenzia delle Nazioni

⁷⁵ <http://www.solidaritynow.org/>; Solidarity Now è una ONG con base in Grecia fondata nel 2013 con fondi messi a disposizione da Open Society Foundation al fine di "ridurre i danni della crisi umanitaria in Grecia". Si legge nella pagina web della ONG che la sua missione è quella di "contrastare gli effetti più gravi della crisi e soddisfare i bisogni più urgenti attraverso la fornitura di servizi di supporto alle categorie sociali più colpite; perciò Solidarity Now (in cooperazione con OSF) ha aperto due solidarity centres, uno a Salonicco e l'altro ad Atene, ispirati all'idea originale del fondatore George Soros di case della solidarietà o alloggi sicuri per chi cerca rifugio". All'interno dei "solidarity centres" sono messi a disposizione uffici per altre ONG con l'intenzione di provvedere ai differenti bisogni delle categorie a rischio consentendogli di trovare tutto all'interno dello stesso edificio (es. assistenza sociale, psicologica, medica, mediazione con le istituzioni e facilitazione all'accesso alle procedure anche legate alla protezione internazionale ecc.).

Unite non avrebbe attualmente un vero e proprio mandato rispetto alle attività da svolgere in Grecia, e queste risultano essere varie e non uniformemente distribuite sul territorio.

II. LA PROCEDURA DI RICHIESTA E DI ESAME DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Sulle isole. Chios e Lesbo

- Qual è la procedura per la richiesta di protezione internazionale?

Dopo la manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale a **Chios e Lesbo**, ai richiedenti asilo viene rilasciato un modulo con i propri dati anagrafici e l'attestazione della propria volontà. Tuttavia la procedura per l'esame nel merito non viene attivata. Solo per i cittadini di nazionalità siriana è prevista la prosecuzione dell'*iter* della procedura anche se in questo caso le domande, prima di essere analizzate nel merito, vengono sottoposte al giudizio sull'ammissibilità previsto dalla legge greca sull'asilo, all'art. 54, e dall' art. 33 della Direttiva Procedura n. 2013/32/EU.

- Qual è la procedura per la decisione sulla ammissibilità / inammissibilità della domanda di protezione internazionale?

Successivamente alla registrazione, i richiedenti asilo di nazionalità siriana vengono lentamente convocati per l'intervista a mezzo della quale l'*Asylum Service* emetterà una decisione di ammissibilità o inammissibilità della richiesta di protezione internazionale. Le convocazioni avvengono con modalità diverse: ad esempio al centro di registrazione di Vial giornalmente vengono affissi gli elenchi delle persone da intervistare.

L'intervista è condotta interamente e unicamente da funzionari di EASO, può durare anche alcune ore ed è svolta con l'ausilio di un interprete. L'interprete solitamente non è originario del paese di origine del richiedente asilo, bensì è cittadino di un paese europeo a conoscenza della lingua.

Durante l'intervista viene chiesto ai cittadini siriani di accennare brevemente alla loro storia di persecuzione nel Paese di Origine, mentre viene richiesto di soffermarsi più lungamente sulle eventuali situazioni di persecuzione vissute in Turchia che potrebbero mettere a repentaglio la sicurezza del richiedente in caso di riammissione. Viene sempre richiesta anche l'eventuale presenza di parenti in altri Paesi Membri dell'Unione Europea. Anche in tale sede è ancora possibile rilevare eventuali vulnerabilità.

- Chi decide sulle domande?

La decisione conclusiva viene presa dall'*Asylum Service* anche sulla base di un parere formulato da EASO a seguito del colloquio. L'*Asylum Service*, pertanto, notifica il decreto di inammissibilità oppure il decreto di ammissibilità della domanda di asilo. In tale ultimo caso i cittadini siriani la cui domanda di asilo è dichiarata ammissibile vengono

dotati di un documento di viaggio che permette loro di lasciare l'isola e di completare l'esame nel merito della richiesta di protezione internazionale ad Atene.

- ***Quali sono i criteri con cui viene dichiarata l'ammissibilità / inammissibilità?***

In base all'art. 54 della legge greca sull'asilo è inammissibile la domanda di protezione internazionale del cittadino straniero il quale avrebbe potuto trovare protezione in un altro paese che possa essere considerato paese di primo asilo, nel senso indicato all'art. 56 della stessa legge e all'art. 35 della Direttiva Procedure.

In base a quanto osservato, l'intervista condotta da EASO è propedeutica ad individuare i casi in cui una decisione di inammissibilità non può essere emessa: precisamente per i cittadini siriani provenienti dalla Turchia la stessa non potrà essere considerata primo paese di asilo se il r.a. corre il rischio di subire persecuzioni o trattamenti disumani o degradanti. Inoltre il r.a. verrà, altresì, indirizzato ad altra procedura laddove lo stesso appartenga ad una categoria vulnerabile oppure qualora lo stesso abbia familiari in altri Stati UE e sia pertanto possibile procedere al ricongiungimento familiare ai sensi del Regolamento Dublino.

- ***Come si impugna la decisione di inammissibilità della richiesta di asilo?***

La decisione di inammissibilità può essere impugnata innanzi alla commissione di appello (*Appeal Committee*) che ha sede ad Atene. In base all'art. 61 il ricorrente, anche senza l'ausilio di un avvocato, può ricorrere avverso il provvedimento in un termine decadenziale di 5 giorni.

Il provvedimento di inammissibilità della richiesta di asilo è automaticamente sospensivo fino alla decisione della Commissione di Appello competente che si trova ad Atene.

Al momento dell'indagine risultava che su 70 decisioni emesse dalla Commissione di Appello sui ricorsi avverso l'inammissibilità, solo 2 non erano stati accolti⁷⁶. A Chios, al momento dell'indagine non erano ancora stati notificati i provvedimenti di inammissibilità della richiesta di protezione internazionale. Tuttavia al momento della visita erano già pronti 14 provvedimenti che sarebbero stati notificati nei giorni successivi.

Durante la visita veniva approvato un emendamento della legge greca sull'asilo che prevede una **diversa composizione dell'organo di appello**⁷⁷.

Precisamente, l'art. 86 della l.n. 4399/2016, pubblicata il 22 giugno, ha stabilito che Commissioni di Appello saranno 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

⁷⁶ Per un commento relativo a una di queste decisioni si rinvia alla pagina <https://pushandback.com/esperimento-grecia/>. La Commissione Europea riporta nel giugno di quest'anno che, fino ad allora, delle 70 decisioni di inammissibilità emesse dall'autorità competente in prima istanza, impugnatte e decise, solo due erano state confermate anche dalla Commissione d'appello (p.4 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf). Lo stesso documento riporta inoltre che sul totale di 1429 richieste d'asilo presentate fino al 15.06.2016 sulle isole, 267 erano state dichiarate inammissibili e, di queste, 252 sono state impugnatte di fronte alle Commissioni d'appello.

⁷⁷ L.n. 4399/2016 consultabile, in greco, su <https://www.forin.gr/laws/law/3489/nomos-4399-2016#!/?article=23891>

base della loro formazione sulla materia. Precedentemente a tale modifica, oltre alla persona scelta sulla base della lista stesa da UNHCR, gli altri due membri provenivano dalla pubblica amministrazione ed erano nominati dalla Commissione Nazionale per i Diritti Umani.

Fino a questo momento, la procedura di inammissibilità non ha portato ai risultati sperati dal governo greco e dall'UE. Le decisioni di inammissibilità della richiesta di protezione internazionale, che avrebbero dovuto comportare la riammissione dei cittadini stranieri richiedenti asilo in Turchia, sono state per la quasi totalità ribaltate dall'organo di appello. Ciò ha comportato sicuramente la paralisi delle riammissioni in Turchia sulla base delle decisioni di inammissibilità della domanda di protezione internazionale. Sullo stato di implementazione dell'accordo Ue-Turchia si rinvia ai due documenti della Commissione Europea rispettivamente del 20 Aprile e del 15 Giugno. Inoltre gli unici due provvedimenti di inammissibilità confermati dalla Commissione sono stati impugnati tempestivamente davanti all'autorità giudiziaria amministrativa.

- ***Come impugnare il provvedimento della Commissione di Appello che rigetta il ricorso avverso la decisione di inammissibilità?***

E' possibile fare ricorso all'autorità giudiziaria amministrativa che si compone di due gradi di giudizio. Per tali fasi è sempre necessaria l'assistenza tecnica di un avvocato.

All'interno dei centri di identificazione e di registrazione ci sono diverse ONG che svolgono assistenza legale e che forniscono di fatto l'unica tutela legale presente. I richiedenti asilo difficilmente possono rivolgersi ad avvocati esterni, soprattutto a Lesbo, considerando che il centro di Moria è un centro chiuso all'esterno. Anche a Chios reperire assistenza legale è particolarmente difficile considerando che sono solo quattro gli avvocati che sull'isola sono specializzati per questo genere di cause.

In caso di impugnazione dinnanzi all'autorità giurisdizionale il ricorso non è automaticamente sospensivo, ma la domanda cautelare e le eventuali misure cautelari *ante causam* devono essere oggetto di autonoma domanda e pertanto l'autorità giudiziaria competente deve decidere caso per caso sulla sospensione o meno del provvedimento.

- ***Cosa succede quando una domanda di protezione internazionale viene dichiarata ammissibile?***

A tutti coloro che hanno formalizzato la domanda e ai cittadini siriani la cui domanda è stata dichiarata ammissibile viene rilasciata la c.d. *white card* (*international applicant card* - in allegato) contenente foto, dati identificativi e la data dell'appuntamento con l'*Asylum Service* di Atene.

Il richiedente deve perciò presentarsi ad Atene nella data stabilita e sostenere il colloquio con l'*Asylum Service*. Lo spostamento dall'isola di Lesvos ad Atene e l'eventuale alloggio sono a carico del richiedente e non ci sono coperture economiche statali previste.

In terraferma. Salonicco, Atene e confini.

La procedura di riconoscimento della protezione internazionale. In terraferma.

1. *Pre-registration* (raccolta dei dati personali, senza fotosegnalamento. Viene rilasciato un permesso di soggiorno della validità di un anno che garantisce l'accesso ai servizi di base come quello sanitario ma non consente l'esercizio di attività lavorativa).
2. *Registration* (formalizzazione della domanda, fotosegnalamento e breve intervista anche riguardante i motivi della fuga dal proprio paese).
3. Audizione personale (riguarda la fondatezza della domanda, condotta attualmente dall'*Asylum Service* nelle sue sedi territoriali).
4. Ricorso innanzi all'*Appeal Committee* (autorità amministrativa), nel termine di 30 gg dalla notifica del diniego (15 gg in caso di procedure accelerate).
5. Ricorso giurisdizionale (al Tribunale Amministrativo territorialmente competente), nel termine di 60 gg dalla notifica del diniego.

- Come si formalizza la domanda d'asilo? La registration.

Nel caso in cui il richiedente abbia con successo effettuato la *Skype procedure* (che continua ad essere operativa sporadicamente e con le difficoltà già evidenziate⁷⁸), viene invitato a presentarsi presso gli uffici dell'*Asylum Office* competente per territorio al fine di formalizzare la propria domanda d'asilo o, nel caso sia possibile, chiedere il ricongiungimento o la *relocation*⁷⁹. Lo stesso dovrebbe valere per chi ha effettuato la *pre-registration* anche se, come già riportato, il tempo che intercorre fra questa e la *registration* - soprattutto per chi non ha richiesto la *relocation* - potrebbe essere anche molto lungo. Al momento della *registration*, effettuata concretamente dalle autorità dell'*Asylum Service*, il r.a. viene fotosegnalato e viene sottoposto ad un'intervista della durata media di circa un'ora che verte tanto sulle generalità del richiedente quanto sui motivi della sua fuga dal paese d'origine, i particolari del viaggio fino in Europa e le ragioni del timore di un eventuale rientro. Al termine della *registration* viene rilasciato un permesso di soggiorno che consente l'accesso ai servizi pubblici e l'attività lavorativa. A seguire viene fissato un ulteriore appuntamento, sempre presso l'*Asylum Service*, per l'audizione personale ai fini della valutazione del merito della domanda d'asilo che, secondo quanto riportato dall'*Asylum Office* di Atene, viene fissata in media 2 o 3 mesi dopo la *registration* e comunque non oltre i 6 mesi.

- L'audizione e la decisione di primo grado.

L'audizione dei richiedenti asilo, disciplinata dall'art. 52 della legge sull'asilo, si svolge innanzi ad un membro dell'*Asylum Service* assistito da un interprete e ha una durata variabile. Prima della riforma del diritto d'asilo in Grecia nel 2013 questa prima fase, tanto

⁷⁸ Sul punto vedi il report pubblicato da A.S.G.I. il 13 aprile 2016 e realizzato in occasione della campagna Overthefortress "Idomeni. Un'analisi giuridica sui diritti negati ai migranti" disponibile alla pagina <http://www.asgi.it/notizia/idomeni-analisi-giuridica-grecia/>

⁷⁹ E' in corso di verifica la notizia in base alla quale coloro che sono arrivati in Grecia dopo il 20 Marzo (e che si trovino sulla terraferma in quanto la loro domanda è stata considerata ammissibile) non potrebbero più accedere al programma di relocation.

di registrazione quanto di ascolto della storia personale, era svolta per intero da funzionari di polizia mentre ad oggi tali funzioni sono svolte completamente dall'*Asylum Service*.

L'intervista verte sulle ragioni che hanno costretto alla fuga il richiedente dal proprio paese d'origine o di residenza abituale (nel caso degli apolidi), sui motivi del timore di farvi rientro e, in generale, sulla sua storia personale e sul viaggio intrapreso. Il richiedente deve anche essere in grado di confermare quanto già sostenuto in sede di *registration*.

Il funzionario dell'*Asylum Service* intervistato lamentava come tale amministrazione debba considerarsi assolutamente sotto organico e quindi incapace di assorbire in tempi rapidi il carico di lavoro richiesto. Per tale ragione veniva segnalato positivamente il sempre maggiore intervento delle agenzie europee a supporto delle autorità greche nello svolgimento delle procedure di asilo e in particolare quello di EASO, che proprio in quel periodo aveva provveduto ad assumere molti funzionari da impiegare in Grecia.

La decisione nel merito della domanda viene presa in prima istanza dal membro dell'*Asylum Service* che ha condotto l'intervista e tale decisione è impugnabile innanzi alla Commissione di Appello.

- *Cosa succede quando una domanda è rigettata nel merito?*

Come anticipato, l'autorità competente a ricevere i ricorsi contro i rigetti in prima istanza delle domande di protezione internazionale è l'*Appeals Authority* (art. 61), un'autorità di carattere amministrativo. Ad esaminare i singoli ricorsi sono per legge le *Appeal Committees*, la cui composizione è stata di recente modificata, come sopra già evidenziato.

Si sottolinea che attualmente le autorità che ricevono i ricorsi sono le c.d. *Backlog Committees*⁸⁰, istituite per smaltire il carico di lavoro in arretrato già a partire dalla riforma del 2013 ma che in realtà svolgono completamente anche il lavoro delle commissioni ordinarie che, sempre in base alle informazioni fornite durante la visita al *Central Asylum Service*, non sarebbero ad oggi operative per carenza di risorse economiche. Questo aspetto è stato evidenziato dal funzionario dell'*Asylum Service* intervistato nel corso della ricerca, il quale sottolineava con forza che, nonostante le recenti assunzioni di personale, anche le *Appeal Committees* soffrono di carenza di organico.

L'impugnazione del provvedimento di primo grado ne sospende automaticamente gli effetti ed il termine per proporre l'appello varia a seconda del tipo di procedura che deve essere seguita nel caso specifico (30, 15 o 5 giorni). Per questo motivo al richiedente che ha presentato appello contro il diniego dell'istanza di protezione internazionale deve essere rilasciato il relativo permesso di soggiorno. Come già visto per il caso dell'inammissibilità, in questa fase il ricorrente non ha l'obbligo di essere assistito da un avvocato.

Occorre sottolineare, infine, come la procedura di appello non preveda l'obbligo in tutti i casi per la Commissione di riascoltare il ricorrente poiché la procedura si basa principalmente sull'analisi della documentazione prodotta. Più precisamente, prima

⁸⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Second report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, p. 4. ([http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd commission report on progress made in the implementation of the eu-turkey agreement_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd%20commission%20report%20on%20progress%20made%20in%20the%20implementation%20of%20the%20eu-turkey%20agreement_en.pdf))

dell'emendamento del giugno 2016 il ricorrente aveva la facoltà di chiedere di essere riascoltato, attualmente invece tale decisione è autonoma e spetta alla stessa Commissione.

- *La relocation e il ricongiungimento.*

Come già anticipato, al momento della *pre-registration* o in quello della *registration*, è consentito ai migranti che ne hanno i requisiti di richiedere l'avvio delle procedure di ricongiungimento con familiari presenti sul territorio dell'Unione Europea (ai sensi del Regolamento Dublino) o la c.d. *relocation*.

Per quanto riguarda la prima procedura si può affermare che, con buona probabilità, questa avrà tempi estremamente lunghi, non essendo prevista alcuna priorità rispetto alle altre due procedure. Tale affermazione è confermata da quanto emerso nel corso di interviste con richiedenti asilo di nazionalità siriana che, pur avendo la possibilità di chiedere il ricongiungimento con parenti presenti in Europa, hanno preferito ricorrere alla *relocation*, spaventati dai tempi lunghissimi prospettati per la procedura di ricongiungimento.

In effetti, si è avuto modo di constatare che nel caso di due minorenni afgani ospitati nel campo di Eleonas (Atene), che avrebbero la possibilità di ricongiungersi con il fratello titolare di protezione internazionale in Italia, nessuna procedura preferenziale era stata adottata nei loro confronti. I due, al contrario, erano ospitati in un centro di accoglienza situato nella periferia di Atene in cui sarebbero ospitati più di 2000 migranti, adulti e minorenni insieme, e avevano effettuato la *pre-registration* solo a metà giugno, senza aver avuto la possibilità di spiegare adeguatamente la propria posizione giuridica. Poiché anche nel loro caso il permesso rilasciato conseguentemente alla pre-registrazione aveva la durata di un anno, sembrerebbe ragionevole pensare che i tempi per l'avvio della procedura di ricongiungimento potrebbero durare anche molti mesi.

Per quanto riguarda invece la *relocation*, è opportuno delineare brevemente in cosa consista questa procedura per comprenderne appieno le criticità e allo stesso tempo la centralità per quanto riguarda la gestione della mobilità dei richiedenti asilo, soprattutto siriani, in Grecia e poi in Europa.

Come noto, la c.d. *relocation* consiste in una procedura grazie alla quale, per i richiedenti asilo di determinate nazionalità “*in clear need of international protection*”⁸¹, è possibile chiedere di essere trasferiti legalmente in un altro Stato europeo⁸², il quale diventa responsabile per la sua domanda d'asilo. I criteri di redistribuzione delle richieste d'asilo dovrebbero, nelle intenzioni del Consiglio Europeo, rispecchiare la specifica situazione di ogni Stato membro.

La procedura viene attualmente applicata in Grecia e in Italia, sulla base di due decisioni del Consiglio Europeo⁸³. In Grecia possono accedere alla *relocation* solo i richiedenti asilo che

⁸¹ Vale a dire i richiedenti asilo appartenenti a quelle nazionalità il cui tasso di riconoscimento della protezione internazionale in prima istanza supera il 75% secondo le statistiche Eurostat.

⁸² Una lista completa dei paesi che hanno messo a disposizione delle quote per la *relocation* di richiedenti asilo provenienti dalla Grecia può essere trovata, insieme ad altri dati statistici sulla procedura, nel documento pubblicato dalla Commissione UE il 15.06.2016 (COM(2016)416): http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/4th_report_on_relocation_and_resettlement_annex_1_en.pdf e http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/4th_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

⁸³ La decisione n. 1601/2015 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=IT>) e la decisione n. 1523/2015 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011)

siano arrivati dopo il 16 settembre 2015, fino a un massimo di 66.400 persone nell'arco di due anni. Ciononostante, fino al 15 giugno 2016, secondo i dati forniti dalla Commissione UE, solo 1.503⁸⁴ richiedenti asilo hanno concluso tale procedura a causa di diversi ostacoli incontrati nella concreta applicazione delle decisioni sulla *relocation*.

Fra questi l'atteggiamento restio di molti Stati membri a garantire in concreto l'accesso dei richiedenti asilo inseriti nelle procedure di *relocation* e la selezione effettuata poi dai pochi Stati che avrebbero dato applicazione a questo sistema di redistribuzione dei richiedenti asilo sul territorio europeo.

La procedura da seguire ai fini del trasferimento dei richiedenti asilo presenti in Grecia e in Italia da "ricollocare" è descritta dall'art. 5 decisione del Consiglio UE 1601/15 già citata. Tale norma stabilisce gli obblighi per gli Stati membri di destinazione fra cui, ad esempio, quello di comunicare periodicamente il numero di richiedenti asilo che è possibile trasferire nel proprio territorio. Italia e Grecia hanno invece il compito di individuare le persone a cui la procedura si può applicare. Il comma 7 dello stesso art. 5 prevede invece quella che, nei fatti, si è rivelata essere una importantissima eccezione a disposizione degli Stati membri per evitare il ricollocamento di singoli richiedenti asilo sulla base della loro presunta pericolosità per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico⁸⁵.

In base a quanto osservato, infatti, alle persone aventi i requisiti per la *relocation* che si trovano in Grecia viene richiesto di indicare 8 Stati membri in ordine di preferenza nei quali si chiede di essere trasferiti. Tale elenco non è vincolante e le autorità greche possono in realtà disporre il trasferimento verso qualunque Stato che abbia dato la propria disponibilità ad accogliere i richiedenti asilo trasferiti. Una volta assegnato il richiedente ad uno degli Stati membri disponibili - sulla base di criteri riguardanti tanto il paese di destinazione quanto le caratteristiche personali del richiedente - tale decisione è notificata al richiedente il quale, se rifiuta la destinazione e si sottrae al trasferimento, sarà escluso dall'intera procedura di *relocation* (art. 5 co. 9).

I richiedenti asilo ammessi alla procedura sono poi sottoposti ad una intervista condotta da funzionari di EASO presso gli uffici competenti per territorio, sempre appartenenti all'*Asylum Service*. Si segnala, anche in questo caso, il fortissimo intervento delle agenzie europee, EASO *in primis*, come previsto anche dalla decisione del Consiglio 1601/2015 al suo art. 7.

Nel caso in cui invece la decisione è accettata, gli Stati di destinazione procedono ad una verifica sulla pericolosità del richiedente che deve essere trasferito e ogni Stato utilizza modalità distinte per effettuare tale valutazione. Da più parti è stata segnalata la prassi

⁸⁴ Dati riportati dalla Commissione Europea il 15 giugno 2016 su "Relocation and resettlement. State of play", disponibile su http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160615/factsheet_relocation_and_resettlement_-_state_of_play_en.pdf

⁸⁵ Art. 5 co. 7 dec. Cons. UE 1601/15: "Gli Stati membri conservano il diritto di rifiutare la ricollocazione del richiedente solo qualora sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, ovvero in presenza di seri motivi per applicare le disposizioni in materia di esclusione stabilite agli articoli 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE".

francese (ma probabilmente anche olandese) di sottoporre ad interrogatori anche molto lunghi, che possono durare fino a sei ore, le persone da “riallocare”. Il tenore delle domande è molto vario ma, in base alle testimonianze raccolte, queste possono riguardare anche aspetti estremamente intimi della propria vita privata e di relazione. Tali colloqui sono svolti, nel caso francese, presso la sede delle autorità consolari e l’Ambasciata. In caso di valutazione positiva rispetto alla pericolosità del richiedente la procedura di *relocation* viene interrotta ed il richiedente asilo continua la procedura di riconoscimento della protezione internazionale in Grecia.

Rimangono da chiarire modalità e termini di impugnazione delle decisioni di *relocation* verso un paese diverso da quello o quelli richiesti o di diniego della domanda o del trasferimento. Autorità competente a valutare dei ricorsi in materia sembrerebbe essere l’*Appeals Authority*, analogamente a quanto accade per i dinieghi delle domande d’asilo o le dichiarazioni di inammissibilità.

Capire quali sono le effettive possibilità per i richiedenti asilo appartenenti alle nazionalità prescelte per la *relocation* e le reali tempistiche per l’espletamento di tale procedura è di grande importanza vista l’enfasi data a queste dalle autorità greche e dalle agenzie europee nel relazionarsi con i richiedenti asilo presenti in Grecia.

Nel corso di tutte le interviste effettuate è emerso come la *relocation* sia considerata a livello istituzionale una chiave di volta per l’uscita della Grecia dall’attuale situazione di crisi e di ritardo nelle procedure di riconoscimento della protezione internazionale e viene percepita come una rapida ed efficace via d’uscita per i richiedenti asilo che la possono richiedere (oltre che un fattore di ingiustificata discriminazione per chi, al contrario, non vi può accedere).

La rilevanza attribuita alla procedura di *relocation* e le forti speranze da questa ingenerate in ordine alle prospettive di prosecuzione del percorso migratorio sono però in netto contrasto con quanto affermato dalle stesse istituzioni europee nell’ambito delle comunicazioni ufficiali, nelle quali emerge con forza la lentezza e l’inefficienza di tale meccanismo di distribuzione delle richieste di asilo. Fra tutti emerge il parere della Commissione Europea espresso nel quarto rapporto sulla *relocation* e sul *resettlement* pubblicato il 15.06.2016 (COM(2016)416)⁸⁶, nel quale si afferma con chiarezza che la procedura di *relocation* - sia in Grecia che in Italia - ha portato al trasferimento del solo 2% del totale delle persone che potrebbero essere coinvolte incontrando un grande ostacolo nella mancanza di volontà dei paesi di destinazione di darvi concreta applicazione⁸⁷. **Potrebbe sembrare che la speranza di essere trasferiti grazie alla *relocation* sia funzionale a rafforzare l’impressione che tutte le procedure stiano proseguendo spedite anche se, in realtà, pochissime persone riescono ancora ad accedervi concretamente e con esito positivo.**

⁸⁶http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/4th_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

⁸⁷ COM(2016)416, p. 3: “Member States are far from complying with their allocations under the Council Decisions. As we approach the half-way point of the duration of the Council Decisions, the rate of implementation of relocation stands at a mere 2%. Five Member States (Austria, Croatia, Hungary, Poland and Slovakia) have not relocated a single applicant; seven (Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Germany, Lithuania, Romania and Spain) have relocated only 1% of their allocation; and only four Member States (Finland, Luxembourg, Malta and Portugal) have relocated more than 10% of their allocation”

III. IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E IL TRATTENIMENTO

Sulle isole. Lesbo e Chios. I centri di identificazione e registrazione e il trattenimento a fini identificativi. I centri di accoglienza e il rapporto con enti di garanzia e ONG.

Sulle isole sono stati osservati tanto i centri destinati al trattenimento di richiedenti asilo e “migranti economici” quanto i centri di accoglienza aperti.

La disciplina di riferimento per quanto riguarda i primi è quella delineata dagli artt. 9 (procedure di prima accoglienza e identificazione), 14 (sulle procedure di registrazione e identificazione) e 46 (relativo al trattenimento dei richiedenti asilo in caso di domanda formalizzata in stato di detenzione finalizzata all’espulsione) della legge greca sull’asilo. Per i centri di accoglienza, che chiameremo governativi per distinguerli da quelli gestiti dalle ONG, ci si deve invece riferire all’art. 15 della stessa legge.

La prima tipologia di campo osservata è quella dei centri di identificazione e registrazione (c.d. gli *hotspot*), chiamati dalla legge greca (art. 9) *Reception and Identification Centres* (d’ora in avanti *RIC*), con funzione di registrazione, identificazione e successivo invio ad altri centri del territorio dei richiedenti asilo. Questi centri si trovano, pertanto, principalmente nelle isole.

In generale, i richiedenti asilo avviano la procedura di riconoscimento della protezione internazionale in stato di libertà ma l’art. 14 della legge greca sull’asilo prevede che il dirigente di ciascun centro, nominato con decisione del Ministro dell’Interno, possa trattenerli di fatto per un massimo di tre giorni dall’arrivo per poi disporre con provvedimento scritto la “restrizione della libertà personale”⁸⁸ al fine di completare le procedure di registrazione, identificazione e screening. Il periodo di “restrizione della libertà personale” nei RIC non può eccedere il termine di 25 giorni, scaduto il quale il richiedente asilo deve essere trasferito nei centri aperti, particolarmente nel caso si tratti di persone vulnerabili⁸⁹. Il provvedimento che dispone il trattenimento è impugnabile innanzi al Tribunale Amministrativo competente per territorio.

Per legge i minori non accompagnati non dovrebbero essere sottoposti a detenzione amministrativa, nei fatti però questa è una misura che spesso viene applicata.

Le autorità responsabili per i centri descrivono la misura della restrizione della libertà personale disposta nei confronti di persone minorenni come una “custodia protettiva”, necessaria per la stessa sicurezza dei minori. Talvolta, come nel campo di Vial, questa

⁸⁸ Tale restrizione comporta il divieto di lasciare il RIC e l’obbligo di rimanere al suo interno. Le persone “residenti” nei RIC devono essere informate del contenuto di tali previsioni in lingua conosciuta e possono ricevere eccezionalmente il permesso di uscirne per ragioni legate all’assistenza sanitaria.

⁸⁹ Art. 14 co. 2: “*Third-country nationals or stateless persons entering the Reception and identification Centre, are subject to the procedures set out in Article 9; they shall be placed under a status of restriction of liberty by decision of the Manager of the Centre, to be issued within three (3) days of their arrival. If, upon expiry of the three days, the above procedures have not been completed, the Manager of the Centre may, without prejudice to article 46 below which shall apply accordingly, decide to extend the restriction of the freedom of the abovementioned persons until the completion of these procedures and for a period not exceeding twenty-five (25) days from their entry into the Centre*”.

“custodia protettiva” viene disposta in zone di promiscuità con persone maggiorenni. Nel campo di Moria, invece, i minori non accompagnati, trattenuti presso il centro è senza alcuna possibilità di uscirvi, hanno a disposizione una zona separata da recinzioni di filo spinato da quella degli adulti.

Il centro di Vial a Chios e quello di Moria a Lesbo rientrerebbero entrambi nella categoria dei RIC. Fra le due strutture, però, si riscontrano profonde differenze nella loro gestione *de facto*. Vial, infatti, avrebbe natura di centro chiuso nel quale i migranti in arrivo dovrebbero essere trattenuti per un massimo di 25 giorni in attesa di essere identificati e di avviare, eventualmente, le procedure di asilo (o di rimpatrio, nel caso dei “migranti economici”). Nella pratica, però, Vial è un centro aperto, dal quale i migranti ivi “trattenuti” hanno la possibilità di uscire durante il giorno e questo perché, secondo le informazioni raccolte, la gestione dell’ordine pubblico al suo interno nel periodo in cui era un centro chiuso, era divenuta eccessivamente complessa a causa delle numerose rivolte che i migranti avevano posto in essere già a partire dalla fine di marzo.

Vi è quindi una discrepanza fra lo *status* giuridico (di persone trattenute) dei migranti “ospitati” a Vial e la loro concreta condizione di persone che dal centro possono uscire, pur rimanendo confinate nel territorio dell’isola. Questa situazione trova una sua formalizzazione nella circostanza per cui viene effettivamente notificato ai migranti “trattenuti” un provvedimento che ne dispone la detenzione per un massimo di 25 giorni, trascorsi i quali - talvolta - viene emesso un secondo provvedimento che ne dispone formalmente la cessazione. Moria invece è a tutti gli effetti un centro chiuso, nel quale i migranti in arrivo a Lesbo che chiedono asilo (la grande maggioranza) vengono trattenuti in base al già citato art. 14 della legge greca sull’asilo. Diverse fonti hanno riferito che nella prassi il termine di 25 giorni, oltre i quali non è possibile trattenere i richiedenti asilo, viene con frequenza superato e anche il provvedimento che dispone il trattenimento è nei fatti di quasi impossibile impugnazione per ragioni di ordine pratico, fra cui, in particolare, la difficile reperibilità di avvocati. Gli unici avvocati che, con difficoltà, riescono ad entrare nel campo di Moria sono principalmente quelli messi a disposizione dalle ONG con fondi e risorse privati e limitati. Il numero ristretto di legali che di fatto hanno accesso ai centri di registrazione costituisce un ostacolo all’esercizio del diritto alla difesa che, come è ragionevole pensare, non può essere garantito a tutti i migranti detenuti in via amministrativa. Si rilevano, altresì, alcune prassi delle autorità di pubblica sicurezza e dei funzionari delle agenzie europee (in particolare EASO) che determinano ulteriori lesioni del diritto alla difesa. A Moria, ad esempio, ai legali è consentito accedere solo se già in possesso di nominativi e generalità delle persone da assistere e la loro presenza nel corso delle interviste condotte da EASO ai fini della valutazione sull’ammissibilità della domanda d’asilo sembrerebbe possibile solo se nominati con procura autenticata da un ufficiale di polizia.

Nonostante il trattenimento sia per legge considerato una misura da applicarsi in via eccezionale, si è osservata la sua generale e sistematica applicazione nei confronti di migranti e richiedenti asilo, senza apparente valutazione delle circostanze individuali e soprattutto senza che i provvedimenti fossero tradotti in lingua conosciuta dagli interessati. In prospettiva non sembra che si fermerà la prassi di applicare sistematicamente questa misura restrittiva della libertà personale ai migranti in arrivo sulle isole. Al contrario, nel corso delle interviste effettuate con gli attori istituzionali, è emerso che è in corso l’ampliamento e la

ristrutturazione delle strutture detentive presenti, in previsione di un utilizzo sempre più massiccio di tale strumento, anche a fini di deterrenza.

Associazioni e avvocati intervistati hanno segnalato - e la notizia è confermata dai mezzi di stampa⁹⁰ - l'assunzione da parte dell'agenzia EASO di dipendenti di una delle più importanti "security companies" a livello mondiale, la G4S. EASO avrebbe preso tale iniziativa al fine di garantire la sicurezza all'interno e all'esterno degli *hotspot* di Moria e Vial.

Le ragioni addotte da EASO per giustificare il ricorso massiccio a forme di sicurezza privata riguardano principalmente la garanzia del sereno svolgimento delle attività legate al riconoscimento della protezione internazionale e l'incolumità degli stessi funzionari EASO che, a seguito delle numerose rivolte scoppiate all'interno dell'*hotspot*, si sono dovuti talvolta allontanare e hanno dovuto interrompere le proprie attività. A fronte di questa situazione si nota, però, un forte inasprimento delle regole (non scritte) sull'accesso al centro di Moria, sempre per questioni legate alla sicurezza, che vanno ad incidere negativamente sull'attività degli avvocati. Questi infatti, attraverso l'Associazione degli Avvocati di Mytilene (Lesbo), hanno denunciato il comportamento di EASO e G4S in quanto lesivo del diritto alla difesa dei richiedenti asilo detenuti⁹¹. Sul piano della disciplina in materia rileva il primo comma dell'art. 16 della legge sull'asilo che prevede la possibilità per il Ministero dell'Interno di fare ricorso a forme di polizia privata ma solo per le questioni di sicurezza riguardanti le strutture aperte, nulla viene specificato in relazione ai RIC.

Per concludere, occorre evidenziare il profondo cambiamento nella natura aperta o chiusa di queste strutture a partire dal 20 marzo 2016. Prima di tale data, infatti, i migranti sbarcati nelle isole venivano condotti nei c.d. *hotspot* per procedere alla registrazione (fotosegnalamento e inserimento dei dati nel database Eurodac), per poi essere liberi - se la registrazione veniva effettuata - di lasciare l'isola con i traghetti di linea diretti principalmente ad Atene. Il centro di Moria aveva quindi la doppia funzione di identificare e registrare, nonché di dare ospitalità ai migranti in arrivo. C'era una forte discriminazione basata sulla nazionalità dei migranti e non tutti venivano concretamente registrati. In particolare i cittadini pakistani e nord africani risultavano spesso non registrati e dunque non in grado di lasciare l'isola non potendo superare i controlli al porto che consentivano il passaggio dei soli stranieri registrati.

Nelle isole, però, sono stati osservati anche i centri aperti di accoglienza. L'art. 15 già sopra citato definisce molto brevemente due questioni fondamentali riguardanti le strutture aperte di accoglienza per richiedenti asilo: la loro gestione ed il loro *status* giuridico.

Tale norma, invero molto sintetica, prevede solamente che il dirigente delle strutture abbia la funzione di coordinamento e *management* di tutto il personale impiegato all'interno delle stesse e che possa collaborare con "altre autorità e organizzazioni", in conformità al regolamento interno di ogni struttura. In secondo luogo viene disposto che i migranti accolti

⁹⁰<https://www.newsdeeply.com/refugees/op-eds/2016/06/15/new-security-on-greek-islands-reduces-access>

⁹¹ "Lesvos lawyers sue EASO for obstructing access to asylum proceedings via G4S guards in Hot Spots" articolo del 20.06.2016

<http://www.keeptalkinggreece.com/2016/06/20/lesvos-lawyers-sue-easo-for-obstructing-access-to-asylum-proceedings-via-g4s-guards-in-hot-spots/>

in tali strutture possano entrare ed uscire liberamente da queste, sempre rispettando quanto stabilito dal regolamento interno.

A fronte di una norma così generica si rileva anche la mancanza di una normativa più articolata in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, in netto contrasto con quanto stabilito dalla direttiva europea che disciplina questo tema (2013/33/UE).

Nell'isola di Chios si può far rientrare nella categoria dei centri aperti di cui all'art. 15 il campo di Dipethe che nei fatti sembra essere gestito dall'amministrazione locale dell'isola, nell'ottica di sopperire alle carenze ministeriali, e da alcune associazioni di volontariato. Il campo è formato da tende che ospitano all'incirca 300 persone ed è stato predisposto già prima del 20 marzo per ovviare alla mancanza di posti nel centro di Vial che, all'epoca, non era utilizzato per fini detentivi.

Nell'isola di Chios si trova anche un altro campo "aperto", il campo di Souda, sistemato ai piedi del castello di Chios e composto da tende e da alcuni container; è stato predisposto per supplire alla carenza di spazio all'interno dell'*hotspot* dell'isola. Anche in questo caso, l'inconsistenza della gestione governativa è in parte compensata dall'attività delle autorità locali.

Per quanto riguarda Lesbo, invece, il sistema di accoglienza, formale e informale, risulta più variegato.

I campi presi in esame in quest'isola sono Kara Tepe, Mantamados e Pikpa, un luogo gestito da volontari e attivisti supportato dalle donazioni di ONG e privati che accoglie principalmente nuclei familiari e soggetti vulnerabili indipendentemente dal loro *status* giuridico.

Per quanto riguarda il primo, Kara Tepe, questo è un campo composto principalmente da container e tende e si trova non lontano dal campo di Moria. Ciò che salta subito agli occhi è il fortissimo coinvolgimento di ONG, agenzie europee (in particolare EASO) ed enti di garanzia (come UNHCR), nella gestione del centro stesso.

La particolarità del centro di Mantamados, invece, consiste nella sua completa e diretta gestione da parte di Medici senza Frontiera e della ONG greca Praksis. Inizialmente nato quale centro di transito per tutti i migranti in arrivo presso l'isola, il centro di Mantamados si è poi trasformato in centro di accoglienza per quei minori stranieri non accompagnati che, a causa di insufficienza di posti, non possono essere accolti a Moria. Il campo si trova in un posto assolutamente isolato e le strutture di ricezione sono costituite esclusivamente da tende e container.

Va sottolineato che i minori che non trovano accoglienza in questo campo, le cui strutture non risultano comunque adeguate ad ospitare minori, rimangono all'interno del centro di trattenimento di Moria, sotto una informale "custodia protettiva".

Sulla terraferma.

Per quanto riguarda i centri visitati in terraferma questi sono stati principalmente centri aperti a causa dell'impossibilità di ottenere un'autorizzazione al fine di avere accesso a quelli di detenzione, nonostante fosse stata richiesta.

In particolare, era stato chiesto l'accesso ai centri di Amygdaleza (Atene), Paranesti (Salonicco), Xanthi (sul confine con la Turchia) e Orestiada (Evros).

Questi centri, a cui ci si riferisce con il nome di “*pre-removal camps*”, hanno la funzione di trattenere tanto gli stranieri in via di espulsione quanto i richiedenti asilo in stato di detenzione ai sensi dell’art. 46 della legge greca sull’asilo.

Questa norma stabilisce che, a determinate condizioni⁹², è possibile disporre il trattenimento di quei richiedenti asilo che abbiano formalizzato la propria domanda di protezione internazionale mentre si trovavano già in stato di detenzione, intesa non come misura penale ma come misura di tipo amministrativo finalizzata all’allontanamento dal territorio nazionale. Ai sensi dell’art. 46 (che traspone nel diritto interno le disposizioni degli artt. 8 e 11 della dir. 2013/33/UE), l’ordine di trattenimento viene emesso dal dirigente del centro di detenzione e la misura può avere una durata massima di 18 mesi. Il provvedimento che dispone il trattenimento può essere impugnato innanzi al Tribunale Amministrativo.

Nonostante le autorità di p.s. incaricate della loro gestione abbiano riferito in sede di intervista informale che in tali luoghi non vengono trattenuti richiedenti asilo, soprattutto non di origine irachena e siriana, è stato possibile verificare il contrario attraverso contatti con alcuni avvocati che difendevano persone trattenute nei diversi campi, appartenenti proprio a tali nazionalità.

In base alle informazioni in possesso dell’*Asylum Service* di Atene, la misura detentiva viene usata con particolare frequenza nei confronti degli stranieri sprovvisti di titolo di soggiorno al momento della fine dell’esecuzione di pene detentive, pertanto parte della popolazione trattenuta sarebbe composta da persone precedentemente detenute nelle carceri greche.

Per quanto riguarda in particolare il centro di Orestiada, in base a quanto appreso durante l’intervista con l’*Asylum Service* di Atene, sembrerebbe che questo sia utilizzato principalmente al fine di trattenere, in attesa dell’espulsione, i migranti sorpresi nel varcare illegalmente il confine terrestre fra Grecia e Turchia, molto vicino al luogo in cui si trova il campo.

Soprattutto deve essere segnalato l’uso sistematico della misura detentiva nei confronti dei minori non accompagnati, denunciato con forza anche dalle ONG come ad es. Praxis e Save the children, e sempre definito come “custodia protettiva”.

Per quanto riguarda invece le misure di accoglienza, le situazioni osservate sono state molteplici e, al fine di fornire un resoconto preciso, si accennerà anche alle forme di “accoglienza” informale e di autorganizzazione dei migranti nelle grandi città. Esistono, infatti, diversi campi informali (il più noto attualmente è quello del porto del Pireo) e nelle grandi città, in particolare ad Atene, molte sono le occupazioni di edifici dismessi o abbandonati per fini abitativi, alcune delle quali sono state visitate nel corso della ricerca.

⁹² Art. 46 co. 2: “*a. in order to determine his /her identity or nationality, or b. in order to determine those elements on which the application for international protection is based which could not be obtained otherwise, in particular when there is a risk of absconding of the applicant, as defined in article 18 point (f) of Law 3907/2011, or c. when it is ascertained on the basis of objective criteria, including that he/she already had the opportunity to access the asylum procedure, that there are reasonable grounds to believe that the applicant is making the application for international protection merely in order to delay or frustrate the enforcement of a return decision, if it is probable that the enforcement of such a measure can be effected; d. when he/she constitutes a danger for national security or public order, according to the reasoned judgment of the competent authority of point 3 of this Article, or e. when there is a serious risk of absconding of the applicant, pursuant to Article 2 point (n) of Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 according to the criteria of Article 18 point (f) of law 3907/2011 which apply respectively and in order to ensure the enforcement of a transfer decision according to the above Regulation*”.

Soprattutto a partire dallo sgombero dell'accampamento di Idomeni (nel maggio del 2016) sono state utilizzate in Grecia strutture molto diverse fra loro al fine di ospitare i migranti bloccati sul territorio in seguito alla chiusura dei confini della *balkan route*. Si stima che ad oggi vi siano nella terraferma greca fra i 50.000 e i 60.000 migranti, per la maggior parte cittadini siriani, arrivati principalmente prima del 20 marzo.

La procedura di *pre-registration* sta contribuendo a definire il numero e la provenienza dei migranti presenti, anche se per ora questa viene effettuata solo nei confronti delle persone residenti nei campi governativi. Un ristretto numero di richiedenti asilo continua ad accedere alle procedure attraverso Skype.

A partire dall'osservazione effettuata e delle interviste raccolte, è possibile procedere ad alcune considerazioni generali.

Le **strutture** utilizzate ai fini dell'accoglienza sono estremamente varie: ex aeroporti (Elliniko camp ad Atene, Katsika, lungo il confine con l'Albania), caserme, ex cliniche (Piera, nell'entroterra), stadi (Elliniko, Atene, stadio di hockey e stadio di baseball), alberghi, scuole (Doliana, sul confine con l'Albania). L'accoglienza è spesso organizzata attraverso l'utilizzo di tende (Drama, Salonicco) e container (Eleonas, Atene). Le **condizioni** di accoglienza, anche per quanto riguarda la cura dei bisogni più fondamentali sono, come denunciano ONG e attivisti, del tutto inadeguate⁹³.

L'informazione riguardante l'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale e l'accesso ai servizi è disomogenea e generalmente non garantita. Da questo punto di vista si segnala come i tentativi di supplire a questo obbligo che, ad oggi, sembra ricadere sulle sole autorità statali, provengono principalmente dalle ONG e, in parte, da UNHCR.

Ad esempio, la ONG Praksis riferisce della propria attività svolta in alcuni campi, fra cui Diavata (Salonicco), in cooperazione con UNHCR, e riguardante da un lato l'informazione legale e dall'altro la segnalazione dei casi più vulnerabili all'*Asylum Service*. In particolare Praksis mette a disposizione alcuni avvocati che si recano presso il campo di Diavata una volta a settimana. La loro attività consiste principalmente nella distribuzione ai cittadini siriani di brochure informative riguardanti la *relocation*, le informazioni fornite non riguarderebbero i casi specifici ma le procedure in generale. Inoltre questa ONG, in collaborazione con UNHCR, si occuperebbe di segnalare i casi più vulnerabili al fine di rendere più rapido per loro l'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale e alla *relocation*. Inoltre Praksis mette a disposizione alcuni appartamenti (2500 su tutto il territorio greco) per i nuclei familiari considerati più a rischio.

Per quanto riguarda la **gestione**, i campi governativi sono normalmente gestiti dalle forze di pubblica sicurezza, dipendenti dal Ministero dell'Interno o dal Ministero per le Migrazioni, o direttamente dall'esercito (ad es. Konitsa e Doliana, verso il confine con l'Albania) ma in alcuni casi, come accade per il campo di Lagkadikia (Salonicco), si registra un forte contributo gestionale degli enti di garanzia e, in particolare, di UNHCR.

⁹³ Si veda, ad esempio l'appello di Amnesty International, <http://www.amnesty.it/grecia-oltre-46000-migranti-e-rifugiati-intrappolati-in-condizioni-squallide-unione-europea-condivida-le-responsabilita>

Negli **accampamenti informali**, come quello del porto del Pireo, che è comunque in via di sgombero, le uniche attività di assistenza - riguardanti principalmente la distribuzione di cibo e l'intervento sanitario, ma anche in parte l'assistenza legale - sono fornite dalle ONG (ad es. Solidarity Now) e dalla Croce Rossa.

Infine, solo ad Atene si troverebbero ad oggi sei **occupazioni** abitative di grandi dimensioni. Fra le più note c'è quella dell'hotel City Plaza che ospita circa 400 migranti a partire dal 22 aprile 2016 e che è stata visitata nel corso della ricerca⁹⁴. In questi contesti i migranti, insieme a gruppi di attivisti greci, organizzano autonomamente il proprio tempo e gestiscono la convivenza riuscendo anche a porre in essere strategie collettive che gli consentono di accedere più facilmente alle procedure. Ad esempio, all'epoca della procedura Skype, in alcune occupazioni era possibile collegarsi alla rete e richiedere il noto appuntamento per la *registration* presso l'ufficio dell'*Asylum Service* di Atene, basandosi anche su stratagemmi elaborati grazie all'esperienza degli altri richiedenti asilo al fine di riuscire effettivamente a collegarsi con le utenze dell'*Asylum Service*.

⁹⁴ Si veda l'articolo di G. Ferrara pubblicato da Il Manifesto <http://ilmanifesto.info/ad-atene-il-grend-hotel-dei-migranti-dove-in-400-ritrovano-la-dignita/>

CAPITOLO 2: Le violazioni del diritto comunitario e internazionale e alcuni possibili rimedi esperibili

I. LE VIOLAZIONI DELLA DIRETTIVA PROCEDURE, 2013/32/UE

Sul ritardo nella rapida definizione della domanda di protezione internazionale

Come rilevato i migranti arrivati sulle coste greche dopo il 20 Marzo e quelli già arrivati sulla terraferma hanno la possibilità di manifestare la volontà di richiedere la protezione internazionale. Tuttavia per tutti i richiedenti asilo che non siano cittadini siriani si prospetta un periodo lunghissimo prima che la loro istanza possa venire esaminata nel merito.

Tale situazione è comune alla maggior parte dei migranti che si trovano sul territorio greco: da un lato sono soggetti inespellibili per il diritto nazionale ed internazionale perché riconosciuti come richiedenti asilo; dall'altro **non hanno né formalizzato la domanda di protezione internazionale né la loro istanza verrà esaminata nel merito in tempi ragionevoli**. Gli stessi si trovano, quindi, in una pericolosa situazione di incertezza: la normativa ad essi applicabile è in continuo mutamento, così come le procedure di esame nel merito o nella ammissibilità della loro richiesta di protezione internazionale. Non solo è difficile preventivare i tempi in cui le domande saranno esaminate, ma anche la procedura che sarà applicabile agli stessi. Ugualmente la manifestazione della volontà di richiedere asilo non garantisce l'accesso al lavoro, lasciando quindi moltissimi migranti e le loro famiglie in gravi condizioni di indigenza, considerando anche che lo Stato greco non riesce al momento a garantire standard adeguati di accoglienza da ogni punto di vista: sanitario, scolastico, ricettizio, alimentare.

Ai sensi dell'art. 31 della Direttiva, infatti, *“gli stati membri provvedono affinché la procedura di esame sia espletata quanto prima possibile, fatto salvo un esame adeguato e completo.”*

A tale riguardo è importante sottolineare ancora una volta come la procedura di *pre-registration* (tanto sulle isole quanto sulla terraferma) non possa essere considerata sufficiente a garantire l'efficace svolgimento della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Ciò perché, da un lato la *pre-registration* non costituisce il presupposto per l'accesso a molti diritti, *in primis* quello a svolgere attività lavorativa, e dall'altro non rappresenta la formalizzazione della domanda d'asilo ma costituisce semplicemente una delle forme con cui viene espressa e raccolta la volontà degli stranieri di chiedere asilo in Grecia.

Sul diritto all'informativa legale

L'informativa legale fornita dalle autorità amministrative è totalmente assente sin dalle prime fasi della procedura, violazione che è tanto più lampante e preoccupante laddove i migranti non cittadini siriani dovranno attendere, talvolta anche in stato di trattenimento, per molti mesi senza alcuna informazione in merito alle motivazioni di tale ritardo e sulle modalità di prosecuzione della procedura.

Ai sensi dell'art. 12 *“il richiedente è informato, in una lingua che capisce o che è ragionevole supporre possa capire, della procedura da eseguire e dei suoi diritti e obblighi durante il procedimento, nonché delle eventuali conseguenze di un mancato adempimento degli obblighi e della mancata cooperazione con le autorità.[...] Tali informazioni sono fornite in tempo utile affinché il richiedente asilo possa far valere i diritti sanciti dalla presente direttiva e conformarsi agli obblighi descritti.”*

Inoltre, l'art. 19 (*informazioni giuridiche e procedurali gratuite nelle procedura di primo grado*) prescrive che *“nelle procedure di primo grado gli stati membri provvedono affinché i richiedenti ricevano gratuitamente, su richiesta, informazioni giuridiche e procedurali, comprendenti, come minimo, le informazioni sulla procedura con riguardo alla situazione particolare del richiedente”*. Inoltre ai sensi dell'art. 21 è consentito agli Stati di delegare l'attività riguardante l'informativa legale ad ONG, professionisti di autorità governative o servizi statali specializzati.

Se fino al 2015 questo compito era sicuramente delegato all'UNHCR, altrettanto non si può dire per il momento attuale, in cui il *memorandum of understanding* in precedenza concordato con l'agenzia delle NU non sembra essere stato rinnovato. L'obbligo di informare i cittadini stranieri in arrivo sulle coste greche sembrerebbe quindi ricadere, poiché non è stato delegato ai sensi dell'art. 21, **completamente sullo Stato greco**.

Durante un'intervista con un membro dell'UNHCR effettuata nel corso della ricerca è, infatti, emerso come l'attività svolta da questa agenzia, sebbene riguardi effettivamente il supporto e il monitoraggio alle procedure di asilo e l'attività di informazione, non sia vincolata ad un mandato ed è nei fatti condotta in modo differente a seconda dei luoghi in cui questa si trova ad operare.

Le informazioni ricevute, quindi, dai migranti in Grecia sono spesso fornite dagli appartenenti alle diverse ONG operative sul territorio greco e dall'UNHCR ma, nella maggior parte dei casi, sono informazioni non sistematiche, non approfondite, di tipo generale e non riguardano le singole vicende personali: **nel loro complesso, gravemente insufficienti**.

Sul diritto ad un ricorso effettivo

In base alla normativa greca sull'asilo, come sopra visto, in caso di dichiarazione della inammissibilità o di rigetto della richiesta di asilo è sempre previsto un **previo ed obbligatorio ricorso alla commissione di appello contro la decisione emessa dall'Asylum service**. Tale appello può essere **proposto autonomamente dalla parte nel termine perentorio di 5 giorni**. Tale ricorso in appello all'organo amministrativo è funzionale ed indispensabile per adire l'organo giurisdizionale competente in caso di decisione negativa.

La Direttiva procedure prevede, innanzitutto, ai sensi dell'art. 46 comma 1, che *“Gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice”*. Per ricorso effettivo, ai sensi dell'art. 46 comma 3, la Direttiva precisa che *“per conformarsi al paragrafo 1 gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo **preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado.**”*

Evidentemente il ricorso contro una decisione assunta dall'autorità preposta sul merito o sulla ammissibilità della richiesta di protezione internazionale deve prevedere una serie di garanzie al fine di poter essere affermata la sua effettività.

In particolare, l'organo giudicante e il procedimento di nuovo esame e valutazione della domanda rigettata o dichiarata inammissibile devono prevedere il rispetto dei fondamentali principi a garanzia del **diritto alla difesa**: il rispetto del diritto al contraddittorio, un termine ragionevole per la presentazione del ricorso, l'imparzialità e l'indipendenza dell'organo giudicante, la possibilità di avvalersi di una consulenza tecnica, l'origine legale dell'organo.

Invero, è evidente che non è necessario che un organo di appello sia qualificabile come organo giurisdizionale in senso stretto affinché si possa dire rispettato il diritto ad un ricorso effettivo. La commissione di appello, pertanto, laddove rispetti le garanzie poste a salvaguardia del diritto alla difesa e le tipiche caratteristiche di imparzialità ed indipendenza degli organi giurisdizionali, potrebbe validamente garantire un ricorso effettivo tale da permettere ai ricorrenti di difendersi contro le decisioni assunte dall'autorità in prima istanza. Tuttavia, tanto la composizione e l'origine dell'organo, quanto la procedura prevista, anche alla luce delle modifiche normative, portano a ritenere che il diritto alla difesa e il diritto al contraddittorio, principali e fondamentali corollari del diritto al ricorso effettivo, non siano garantiti.

In primo luogo, si noti che **la commissione di appello è organo direttamente dipendente dal Ministero dell'Interno** e la modifica legislativa che prevede la presenza di due giudici su tre componenti non restituisce incontrovertibilmente la garanzia di indipendenza dall'organo da cui la commissione dipende. Il procedimento rimane di tipo amministrativo, i giudici non agiscono nella loro funzione giurisdizionale (di giudici), ma quali *meri* funzionari dello Stato: vengono scelti dal governo e devono rispondere del loro operato a questo stesso governo (che successivamente avrà il compito di confermare o meno il loro incarico all'interno della commissione). Il termine per il ricorso alla commissione è un termine perentorio di 5 giorni e l'esiguità del termine è mitigata dalla possibilità concessa al ricorrente di presentare anche autonomamente e senza l'assistenza di un difensore il ricorso. Il termine di cinque giorni, tuttavia, non garantisce un tempo congruo e sufficiente per la preparazione della difesa, anche con la produzione di approfondimenti in fatto e in diritto della propria istanza, difficoltà accentuata anche dal contesto linguistico e giuridico estremamente diverso da quello di provenienza del ricorrente. **Il ricorrente, invero, potrebbe essere assistito anche da un difensore**, circostanza che permetterebbe di riconoscere una maggiore effettività al diritto alla difesa e una maggiore giurisdizionalizzazione dell'intero procedimento. Tuttavia le condizioni concrete in cui si svolge la fase dell'appello - anche come sopra delineate - rendono particolarmente difficile anche il semplice reperimento di un avvocato. Non solo il brevissimo termine e la scarsità degli avvocati in particolare sulle isole nonché la loro

difficoltà ad accedere presso i centri di detenzione ma anche **l'impossibilità di accedere all'assistenza legale gratuita, la quale non è normativamente prevista per i ricorsi all'autorità amministrativa che possono essere presentati direttamente dalla parte.** Sin dai *memorandum* la direttiva procedure prevede che *“È opportuno che nei procedimenti di ricorso i richiedenti possano usufruire, in presenza di determinate condizioni, dell'assistenza e rappresentanza legali gratuite fornite da persone competenti ai sensi del diritto nazionale, e che in tutte le fasi del procedimento abbiano il diritto di consultare, a proprie spese, avvocati o consulenti legali ammessi o autorizzati a tal fine dal diritto nazionale.”* La circostanza che il procedimento di appello sia innanzi ad una autorità amministrativa e che il ricorso possa essere presentato anche autonomamente dalla parte non esula a che venga in ogni caso concessa la possibilità effettiva di una difesa tecnica, quella che più probabilmente potrebbe garantire il rispetto del diritto alla difesa e al contraddittorio. Inoltre il giudizio di fronte alla commissione di appello non presenta le necessarie garanzie processuali tali da ritenere rispettato il principio del contraddittorio. Invero **non vi è senz'altro un esame completo dell'istanza del ricorrente** contrariamente a quanto richiesto all'art. 46 comma 3 *“un ricorso effettivo prevede l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/92/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado”*. Diversamente, infatti, **la Commissione di appello giudica esclusivamente sulla base del verbale dell'audizione sostenuta dal ricorrente di fronte alle EASO e sul modulo del ricorso**, il quale conterrà per la quasi totalità dei ricorrenti solo la volontà di appellare la decisione, ma nessun'altra motivazione in fatto e in diritto tale da corroborare le proprie pretese. Inoltre, il ricorrente potrà non essere sentito dalla Commissione anche qualora lo stesso ne faccia richiesta: **la procedura di appello, infatti, non prevede l'obbligo in tutti i casi per la Commissione di riascoltare il ricorrente, poiché la procedura si basa principalmente sull'analisi della documentazione prodotta.** Più precisamente, prima dell'emendamento del giugno 2016, il ricorrente aveva la facoltà di chiedere di essere riascoltato, attualmente, invece, tale decisione è autonoma e spetta alla stessa Commissione. Da ciò discende, inevitabilmente, una analisi superficiale sulla base di elementi indiretti raccolti in altra audizione; inoltre rimangono fuori gli eventuali elementi o situazioni venute ad esistenza o a conoscenza *ex nunc* le quali non potranno essere mai portate a conoscenza della commissione.

Tali circostanze, in particolare la mancanza di una reale indagine nel merito, la mancanza di una difesa tecnica e la non previsione di una difesa legale gratuita, il brevissimo termine per impugnare, la non garanzia di essere ascoltati portano a ritenere che non sia rispettato quantomeno il diritto al contraddittorio e alla difesa. Ciò posto, l'ampiezza e il significato del diritto al ricorso effettivo ha interessato la Corte di Giustizia europea che è stata più volte interpellata per valutare la legittimità delle procedure previste per il ricorso specialmente in quei casi in cui l'effettività non fosse garantita dalla natura giurisdizionale dell'organo competente a giudicare sull'appello. In molti casi, tuttavia, oltre ad affermare la non necessità di un organo giurisdizionale a giudicare sul ricorso, si è espressa in termini restrittivi circa il diritto al ricorso effettivo e alle garanzie che devono essere rispettate nella composizione

dell'organo e nelle procedure previste al fine di garantire il diritto alla difesa e al contraddittorio.⁹⁵

Considerato che non si ritiene che la commissione di appello e il procedimento stesso di esame delle domande in seconda istanza, possano garantire efficacemente ed indistintamente il diritto ad un ricorso effettivo, come anche suggerito dalla sentenza del 31 Gennaio 2013 della Corte di Giustizia già citata (in nota), **occorrerà valutare se l'impianto normativo possa assicurare in altra istanza, o previo appello ad altro organo, la possibilità di ricorrere efficacemente contro la decisione emessa in primo grado sull'istanza di protezione internazionale.** Invero, la normativa greca prevede la possibilità di ricorrere solo dopo una decisione negativa della commissione di appello all'autorità giurisdizionale amministrativa. Tuttavia, **la decisione negativa emessa dalla commissione è automaticamente esecutiva ed il ricorso al tribunale amministrativo non sospende l'efficacia del provvedimento.** La Direttiva Procedure all'art. 46, comma 5, espressamente prevede che *“Fatto salvo il paragrafo 6, gli Stati membri autorizzano i richiedenti a rimanere nel loro territorio fino alla scadenza del termine entro il quale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo, oppure, se tale diritto è stato esercitato entro il termine previsto, in attesa dell'esito del ricorso”* Unica eccezione all'automatica sospensione del provvedimento impugnato è prevista nei casi al comma 6 ed in particolare per quanto qui di interesse *“b) le decisioni di ritenere inammissibile una domanda a norma dell'art. 33 paragrafo 2, lettere a); b); c)”*. Rimarrebbe esclusa, tuttavia, la decisione di inammissibilità assunta quando vi sia un Paese terzo che può essere dichiarato sicuro per il richiedente: in questo unico caso la decisione di inammissibilità è automaticamente sospensiva. Tuttavia anche negli altri casi di decisione di inammissibilità, ancorché il provvedimento non sia automaticamente sospensivo, la direttiva prevede al comma 6 che *“un giudice è competente a decidere, su istanza del richiedente o d'ufficio, se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro”*. Ancor più, ai sensi del comma 8 *“gli Stati*

⁹⁵ Nella sentenza del 31 Gennaio 2013 nella causa C- 175/11 ha affrontato la questione di cosa debba intendersi per organo giurisdizionale in quanto l'organo designato per la decisione in sede di appello era un organo amministrativo il Refugee Appeals Tribunal. La corte si esprime in questi termini “al riguardo va rammentato che, ai sensi di una giurisprudenza costante della corte, per valutare se l'organo remittente possieda le caratteristiche di un “organo giurisdizionale” ai sensi dell'art. 267 TFUE, questione unicamente di diritto dell'Unione, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente (v. sentenze del 31 maggio 2005, Syfait e a. C- 53/03; del 22 dicembre 2010 RTL Blegium C- 517/09, 14 giugno 2011, Mile e a. , C- 196/09). [...] Il requisito del procedimento in contraddittorio non è un criterio assoluto.[...] Va osservato che l'art. 16 paragrafo 5 della legge sui rifugiati impone al Refugee Applications Commissioner di fornire al Refugee Appeals Tribunal copie di tutti i documenti, le relazioni e le dichiarazioni scritte che gli sono state presentate ai sensi dell'art. 11 della legge in parole, oltre ad un'informativa scritta sulla natura e sulla provenienza di tutte le altre informazioni inerenti alla domanda di cui è venuto a conoscenza nel corso delle sue indagini.[...]In terzo luogo, i ricorrente nei procedimenti principali negano l'indipendenza del R.A.T., dato che sussistono legami, dal punto di vista organizzativo, tra quest'ultimo, l'ORAC e il Ministero e i suoi membri sono esposti a pressioni esterne. In particolare le norme relative alla nomina, alla durata delle funzioni e alla revoca dei suoi membri nonché altri aspetti del mandato di questi ultimi priverebbero il Tribunale della sua indipendenza. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, la nozione di indipendenza, intrinseca alla funzione giurisdizionale, implica innanzitutto che l'organo interessato si trovi in posizione di terzietà rispetto all' autorità che ha adottato la decisione oggetto del ricorso. [...]L'effettività del rimedio per quanto concerne l'esame degli elementi pertinenti, dipende dal sistema amministrativo e giudiziario di ciascuno Stato membro considerato nel suo complesso. Occorre pertanto considerare nel suo insieme il sistema irlandese di riconoscimento e di revoca dello status di rifugiato, per valutare se esso sia in grado di garantire il diritto ad un mezzo di impugnazione efficace. Nel caso di specie i richiedenti possono anche contestare la validità delle raccomandazioni del Refugee Applications Commissioner e delle decisioni del Refugee Appeals Tribunal dinanzi alla High Court, le cui sentenze possono essere oggetto di impugnazione dinanzi alla Supreme Court. L'esistenza di tali mezzi di ricorso sembra, di per sé idonea a preservare il Refugee Appeals Tribunal da eventuali tentazioni di accondiscendere ad interventi o pressioni esterne che potrebbero compromettere l'indipendenza dei suoi membri,

membri autorizzano il richiedente a rimanere nel territorio in attesa dell'esito della procedura volta a decidere se questi possa rimanere nel territorio”.

Così non è nell'ordinamento greco: la decisione negativa emessa dalla commissione di appello è, infatti, immediatamente esecutiva, tanto che nessuna di queste garanzie viene rispettata. E' evidente che la sospensione del provvedimento impugnato è una garanzia ineludibile al fine di poter garantire il diritto alla difesa, in quanto il **ricorrente potrebbe essere trasferito e rimpatriato** ancor prima di poter accedere alla difesa tecnica, la quale in questa fase è invece obbligatoria.

Sembra evidente che nell'economia della normativa greca sull'asilo non può dirsi garantito il diritto ad un ricorso effettivo.

Sulla procedura di ammissibilità della domanda di asilo

L'accordo UE-Turchia sollecita la Grecia a sottoporre le domande di protezione internazionale alla procedura di ammissibilità e alla riammissione in **Turchia di coloro le cui domande sono dichiarate inammissibili**. Tale procedura non può che basarsi sulla considerazione che la Turchia sia un paese sicuro in cui i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo siano rispettati, così come il diritto a non essere respinti e rimpatriati in Paesi nei quali la propria incolumità e la propria vita non siano garantiti. Tuttavia, così non è, tanto che è possibile ritenere che sia le decisioni di inammissibilità, sia le stesse considerazioni alla base dell'accordo, siano poste in violazione degli art. 33 e seguenti laddove la Direttiva Procedure richiede che il richiedente sia riammesso in un Paese terzo sicuro o in un Paese di primo asilo, condizioni che senz'altro non possono dirsi rispettate dalla Turchia.

Tale procedura, recepita dalla legge greca sull'asilo anche prima della stipula dell'accordo, è prevista all'art. 33 della Direttiva Procedure in base al quale *“gli stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile soltanto se [...] b) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese di primo asilo del richiedente a norma dell'articolo 35; c) un paese che non è uno stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente a norma dell'art. 38”*. Ai sensi dell'**art. 35** precisamente *“Un paese può essere considerato paese di primo asilo di un particolare richiedente, qualora a) quest'ultimo sia stato riconosciuto in detto paese quale rifugiato e possa ancora avvalersi di tale protezione; ovvero b) goda altrimenti di protezione sufficiente in detto paese, tra cui il fatto di beneficiare del principio di «non-refoulement», purché sia riammesso nel paese stesso”*. L'**art. 38** stabilisce che *“Gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri: a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE; c) è rispettato il principio di «non-refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra; d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra.”*

Infine l'art. 35 indica agli Stati membri la possibilità di tener conto dell'articolo 38, par. 1, nella definizione del concetto di primo paese di asilo. I due concetti di Paese di primo asilo e di Paese terzo sicuro, pur riferendosi a situazioni diverse possono dunque essere utilizzati per integrare il significato dell'altro.

Tali disposizioni, già recepite nel precedente decreto presidenziale n. 113/2013, sono oggetto di rinvio anche nella nuova legge sull'asilo greca n. 4375 del 2016⁹⁶. Nella procedura di dichiarazione di inammissibilità della richiesta di protezione internazionale l'organo competente, nel caso specifico l'*Asylum Service*, sulla base del verbale di intervista e dell'opinione formulata dall'EASO, deve necessariamente valutare se i requisiti previsti dalla norma siano rispettati.

L'applicazione pratica dell'accordo e quindi la procedura di ammissibilità si basano sul fondamentale e non scontato assunto che la Turchia possa considerarsi un paese sicuro o un primo paese di asilo per i richiedenti asilo giunti in Grecia. L'UE nell'accordo non sembra approfondire adeguatamente l'argomento, anche se appare centrale nell'economia dell'intera procedura di ammissibilità.

La valutazione della sicurezza della Turchia deve essere effettuata alla luce dei criteri sopra esposti, sebbene sia sempre e comunque necessario **un esame individuale per confermare l'esistenza della presunzione di sicurezza anche rispetto ad una singola persona**, anche per consentire a questa di contestare l'applicazione nei propri confronti di tali categorie giuridiche. Inoltre, la Grecia non ha mai adottato una lista di Paesi terzi sicuri. Ciò significa che spetta alle autorità competenti valutare caso per caso se la Turchia possa considerarsi un paese sicuro per il richiedente e quindi dichiarare l'inammissibilità della domanda o procedere all'esame nel merito.

Sul piano normativo, la Turchia è parte della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 ma con l'applicazione della c.d. clausola geografica, ossia limitatamente ai richiedenti protezione internazionale provenienti dall'Europa. **Diversamente ai richiedenti asilo siriani è riconosciuta per legge solo una forma di protezione temporanea.** Tuttavia tale protezione cessava nel momento in cui una persona lasciava la Turchia; pertanto la Turchia si è impegnata a modificare la legge così da permettere a chi viene rimpatriato di poter nuovamente beneficiare di tale protezione.

Infine, la Turchia ha riconosciuto la necessità di rendere il trattamento dei beneficiari della protezione temporanea più simile a quello dei rifugiati, consentendo ad essi di accedere al mercato del lavoro turco, oltre ovviamente al soddisfacimento degli altri *standards* minimi di

⁹⁶ Precisamente all'art. 54 si prevede che *“per primo paese di asilo si considera il paese che ha riconosciuto lo stato di rifugiato ed il titolare di protezione può ancora godere di tale protezione o di altra protezione effettiva in quel paese, compreso il rispetto del principio di non refoulement.”* Mentre ai sensi dell'art. 56 per paese terzo sicuro si deve intendere *“il paese nel quale il richiedente asilo può godere di tutte le garanzie di seguito previste: - la vita e la libertà del r.a. non sono minacciata per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche; - il paese rispetta il principio di non respingimento, secondo quanto previsto dalla convenzione di Ginevra; il r.a. non corre il rischio di subire trattamenti dolorosi in base a quanto previsto dall'art. 15 del decreto presidenziale 141/2013; il r.a. non può essere rimandato in un paese dove lo stesso potrebbe subire torture o altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti, come definiti dalla legge internazionale; deve esserci la possibilità per il r.a. di richiedere il riconoscimento dello status di rifugiato e se riconosciuto rifugiato di ricevere protezione in base a quanto stabilito dalla convenzione di Ginevra; il r.a. ha una connessione con quel paese, in base alla quale è ragionevole trasferire lì il r.a.”*

accoglienza cui concorre anche l'UE con il suo supporto finanziario. In effetti, come risulta dal rapporto sull'attuazione della Dichiarazione, la Turchia ha poi adottato una legge che specifica che i cittadini siriani rinviati in base alle nuove disposizioni possono chiedere e ricevere protezione temporanea; ciò vale sia per i cittadini siriani che erano stati precedentemente registrati in Turchia, sia per quelli non registrati. **Astrattamente la Turchia sembra poter soddisfare i criteri di cui all'art. 35 direttiva 2013/32 ed essere così qualificata come Paese di primo asilo solo per i cittadini siriani**, i soli ai quali potrebbe essere riconosciuta una protezione temporanea.

Diversamente, non è possibile ritenere che siano rispettati, neppure astrattamente, i parametri più restrittivi previsti dall'art. 38 della direttiva procedure sul terzo paese sicuro.

Invero, rimane di tutta evidenza il mancato rispetto del criterio della possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, di ottenere protezione in conformità alla convenzione di Ginevra. Infatti, all'art. 38, si richiede che vengano rispettate congiuntamente tutte le condizioni ivi elencate al fine di poter considerare un paese come paese terzo sicuro: **tra queste condizioni c'è la possibilità di chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato**⁹⁷. Pertanto chiaramente la Turchia non soddisfa questo parametro ed infatti al momento vengono sottoposti alla procedura di ammissibilità in Grecia solo i cittadini siriani, i quali possono godere di una protezione temporanea in Turchia e rispetto ai quali è possibile applicare la disposizione all'art. 35 sul primo paese di asilo.

Spostandoci dal piano normativo a quello applicativo la situazione è molto più critica. Nonostante infatti la previsione normativa della garanzia di un certo standard di trattamento e del rispetto delle garanzie fondamentali, **numerosi sono i rapporti e le denunce da parte di organizzazioni non governative**, molte delle quali aventi un'elevata professionalità in materia di diritto di asilo, che **sostengono l'impossibilità di qualificare la Turchia come Paese terzo sicuro** tanto sotto il profilo del rispetto dei diritti umani, quanto sotto quello delle garanzie correlate alla protezione internazionale⁹⁸. Di analogo tenore la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa⁹⁹, fondata sia su un'approfondita analisi

⁹⁷ Nonostante molti ritengano che la norma non richieda espressamente l'adesione alla Convenzione del 1951 ma affermi che debba essere riconosciuto uno status di rifugiato e un trattamento in conformità a tale Convenzione deve essere valorizzata l'interpretazione opposta. Infatti laddove il legislatore ha richiesto - come all'art. 35 - alternativamente lo status di rifugiato e altra protezione sufficiente, ha espressamente stabilito che la stessa deve soddisfare criteri equivalenti a quello del vero e proprio status di rifugiato. Se, dunque, si fosse voluto indicare altre forme di protezione internazionale, diverse da quella dello status di rifugiato ma analoghe nei contenuti, si sarebbe impiegata la nozione di protezione sufficiente, proprio per distinguerla dalla prima. Sul punto si riportano due interpretazioni contrastanti: la prima, in accordo con quella sopra riportata v. C. Favilli "La cooperazione Ue-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo" cit. p. 7"; di differente avviso UNHCR in "*Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*", 23 March 2016, www.refworld.com

⁹⁸ Tra gli altri si riportano: Country of asylum concepts to Turkey, www.ecre.org, May 2016; Jesuit Refugee Service Europe Policy Discussion Paper, The EU-Turkey Deal, <http://www.jrseurope.org>, 2016. Si veda anche What Merkel, Tusk and Timmermans should have seen during their visit to Turkey, Report from GUE/NGL Delegation to Turkey, May 2-4, 2016 <http://it.euronews.com/2016/06/02/amensty-international-l-accordo-ue-turchia-sui-migranti-e-illegale>; <http://www.amnesty.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2755>; http://www.huffingtonpost.it/2016/05/10/migranti-turchia-spara-a-rifugiati-siriani_n_9882138.html; <http://www.radiopopolare.it/2016/05/human-rights-watch-le-guardie-turche-sparano-ai-profughi-siriani/>

⁹⁹ Consiglio d' Europa, risoluzione 2109(2016) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d' Europa adottata il 20 Aprile 2016, sulla base del rapporto doc. 14028 del 19 aprile 2016, *the situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*

giuridica sia su un rapporto sul trattamento dei richiedenti asilo e dei beneficiari della protezione internazionale in Turchia.

Contro le violazioni della Direttiva è previsto il ricorso alla Corte di Giustizia Europea con le modalità che verranno illustrate nel paragrafo sulla violazione del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

II. LE VIOLAZIONI DELLA DIRETTIVA ACCOGLIENZA, 2013/33/UE

Sulle condizioni di accoglienza

Le condizioni di accoglienza e le modalità di trattenimento osservate violano la normativa comunitaria e le convenzioni internazionali, sotto molteplici aspetti. Invero la Direttiva Accoglienza - recepita anche dalla Grecia - prevede delle garanzie e degli standard minimi di accoglienza che dovrebbero essere garantiti in tutte le fasi e a tutti i tipi di procedure relative alla domanda di protezione internazionale, in tutti i luoghi e i centri di accoglienza dei richiedenti, così come previsto nel preambolo stesso.

Indubbiamente, l'applicazione pratica dell'accordo, a causa dell'asserita necessità di impedire l'uscita dei richiedenti asilo dalle isole verso la terra ferma, ha determinato la crescita esponenziale e incontrollata del numero di persone che rimangono sulle isole, in centri progettati per una rapida registrazione o in centri informali e tollerati sorti per rispondere in via emergenziale all'incapienza dei campi di registrazione. Tuttavia, come già rilevato, le intollerabili e gravissime condizioni igienico-sanitarie, la scarsità di cibo e acqua, la mancanza di presidi sanitari effettivi e adeguati interessano anche i campi sulla terraferma, i quali, al contrario, sono numerosi e disseminati su tutto il territorio. I richiedenti asilo, compresi soggetti vulnerabili, interi nuclei familiari e migranti affetti da gravi patologie, continuano a vivere in situazioni molto simili a quelle presenti nei campi informali che il Governo sta procedendo comunque a sgomberare (si pensi al Porto del Pireo o al c.d. Eko Campo, nei pressi di Salonicco¹⁰⁰).

Le violazioni della direttiva accoglienza sono lampanti. **Nei centri governativi e nei campi di prima registrazione sulle isole non sono garantite le condizioni materiali di accoglienza tali da assicurare un'adeguata qualità di vita che permetta il sostentamento dei richiedenti** con particolare attenzione, anche attraverso misure di accoglienza precipue, ai soggetti vulnerabili e ai nuclei familiari, così come previsto dall'art. 17. Molte delle persone incontrate, a tale riguardo, hanno sottolineato come nei casi in cui fosse emerso un profilo di vulnerabilità - ad esempio nel caso di donne incinta o di persone gravemente malate - in capo ad una persona trattenuta o "accolta" nei centri delle isole questa aveva la possibilità di essere trasferita in terraferma ma a costo della separazione dal proprio nucleo familiare, cui non veniva consentito di spostarsi per seguire il familiare vulnerabile.

¹⁰⁰<http://www.eastonline.eu/it/opinioni/european-crossroads/grecia-eko-camp-non-c-e-piu-atene-sgombera-l-ultimo-campo-migranti-indipendente>

Ugualmente l'assistenza sanitaria: il servizio sanitario nazionale non è in grado di supportare le richieste di assistenza sanitaria provenienti dai migranti ospitati nei centri governativi; pertanto molto frequentemente l'assistenza sanitaria viene prestata grazie all'intervento di organizzazioni internazionali o volontari i quali tuttavia non possono garantire un accesso continuo e diffuso omogeneamente su tutto il territorio. Diversamente, l'art. 19 prescrive agli stati membri non solo di fornire la necessaria assistenza sanitaria, che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali, ma anche di prestare le cure sanitarie necessarie ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, comprese appropriate misure di assistenza psichica. Evidentemente le organizzazioni operanti - anche a titolo gratuito presso i campi governativi - non riescono ad assicurare il godimento di questo imprescindibile diritto fondamentale.

Ugualmente per quanto riguarda l'assistenza ai minori. Non solo i minori stranieri non accompagnati sono spesso trattenuti insieme agli adulti o in strutture fatiscenti e abbandonate, in totale spregio della normativa nazionale ed internazionale, ma ancor più è palese la violazione dell'art. 23 co. 2 della Direttiva citata laddove **non vi è un rapido ed effettivo accesso a percorsi per i minori che abbiano subito abusi, maltrattamenti, tortura o siano vittime di conflitti armati.**

Sulle norme poste a garanzie dei minori non accompagnati

Sia la Direttiva Accoglienza, sia la Direttiva Procedure prevedono una serie di garanzie per l'accoglienza e l'esame della istanza di protezione internazionale avanzata dai minori stranieri accompagnati. La presente ricerca non prevedeva come *target* specifico la condizione di accoglienza e il rispetto della normativa in relazione a tale categoria di soggetti. Tuttavia alcune violazioni sono apparse macroscopiche, in particolare **la detenzione dei minori stranieri non accompagnati nei centri chiusi sulle isole o nei *preremoval camps* dell'entroterra.** Invero sul trattenimento dei minori stranieri non accompagnati la Direttiva Accoglienza al comma terzo dell'art. 10 prevede che *“I minori non accompagnati sono trattenuti solo in circostanze eccezionali. È fatto il possibile affinché i minori non accompagnati trattenuti siano rilasciati il più rapidamente possibile. I minori non accompagnati non sono mai trattenuti in istituti penitenziari. Per quanto possibile, ai minori non accompagnati deve essere fornita una sistemazione in istituti dotati di personale e strutture consoni a soddisfare le esigenze di persone della loro età. Ai minori non accompagnati trattenuti gli Stati membri garantiscono una sistemazione separata dagli adulti.”* Contrariamente, i minori stranieri non accompagnati al momento del loro arrivo in Grecia **vengono sistematicamente trattenuti nei centri di registrazione di Vial e Moria senza che vengano valutate le circostanze eccezionali da porre a fondamento del loro trattenimento.** Ugualmente nei centri della terraferma - addirittura nei *preremoval camps* - sono stati identificati dei minori stranieri non accompagnati. In tali centri i migranti minori sono trattenuti in strutture in promiscuità con i maggiorenni. L'isolamento e il trattenimento espongono i minori anche ad una **maggiore vulnerabilità giuridica**, in quanto con difficoltà hanno accesso ad una difesa tecnica in grado di tutelare i loro diritti e di richiedere il rispetto

delle garanzie preposte dalla normativa a protezione delle specifiche vulnerabilità collegate alla minore età.

Sulle norme poste a tutela della vulnerabilità

La normativa greca riprende interamente le categorie di soggetti vulnerabili così come introdotte nella direttiva. L'art. 21 della Direttiva accoglienza prevede infatti che *“Nelle misure nazionali di attuazione della presente direttiva, gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili.”* Inoltre l'art. 22 della stessa direttiva continua scandendo anche temporalmente l'attività di screening *“Al fine di applicare efficacemente l'articolo 21, gli Stati membri valutano se il richiedente abbia esigenze di accoglienza particolari e precisano la natura delle stesse. Tale valutazione è avviata entro un termine ragionevole dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale e può essere integrata nelle procedure nazionali esistenti.”*

Tuttavia, almeno per quanto osservato, lo screening della vulnerabilità non viene condotto in modo sistematico ed approfondito, piuttosto viene demandato a molti soggetti, sia pubblici sia privati che **in momenti diversi e in modo casuale valutano le situazioni e ne dichiarano la vulnerabilità.**

Inoltre l'art. 22 cit. indica gli standard generali di accoglienza dei soggetti appartenenti alle categorie di vulnerabilità per poi, nelle disposizioni successive, andare ad approfondire nel dettaglio lo specifico sostegno da garantire: *“Gli Stati membri assicurano che il sostegno fornito ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari ai sensi della presente direttiva tenga conto delle loro esigenze di accoglienza particolari durante l'intera procedura di asilo e provvedono a un appropriato controllo della loro situazione. 2. La valutazione di cui al paragrafo 1 non deve assumere la forma di una procedura amministrativa. 3. Solo le persone vulnerabili ai sensi dell'articolo 21 possono essere considerate come persone con esigenze di accoglienza particolari e possono pertanto beneficiare del sostegno particolare previsto conformemente alla presente direttiva.”*

Come già visto nella precedente illustrazione del sistema di accoglienza e delle procedure previste, le **categorie di soggetti vulnerabili sono spesso accolte o trattenute (anche famiglie con bambini) in strutture della minima capacità ricettizia e senza in alcun modo garantire uno standard di diritti adeguato.** Anche i soggetti vulnerabili che grazie all'ausilio di organizzazioni non governative, UNHCR o l'intervento del governo, riescono ad ottenere una sistemazione alternativa e maggiormente idonea alle proprie esigenze sono numericamente pochissimi. Invero l'intervento a sostegno dei soggetti vulnerabili è sporadico, non segue una logica di priorità chiara, si affida molto spesso alla capacità di accoglienza e organizzazione di associazioni e volontari.

Sulla limitazione territoriale di residenza e di movimento

Come accennato, i richiedenti asilo sbarcati sulle coste greche, dopo essere stati trattenuti realmente o fittiziamente per un tempo massimo di 25 giorni all'interno dei centri di pre-registrazione sulle isole (almeno quelle di Chios e Lesbo le quali sono state visitate dai gruppi di ricerca), **possono muoversi liberamente solo all'interno del perimetro dell'isola sulla quale gli stessi sono arrivati.**

La possibilità di limitare il movimento dei richiedenti asilo all'interno di una certa area geografica è prevista dalla direttiva accoglienza all'art. 7: *“1. I richiedenti possono circolare liberamente nel territorio dello Stato membro ospitante o nell'area loro assegnata da tale Stato membro. [...] 2. Gli Stati membri possono stabilire un luogo di residenza per il richiedente, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda di protezione internazionale.”*

Pertanto l'autorità amministrativa preposta, se previsto dalla normativa nazionale, può emettere alternativamente un provvedimento di limitazione della libertà di movimento in un certo territorio (così come accade per le isole con la notifica del provvedimento a seguito dello scadere dei 25 giorni di trattenimento), un provvedimento di elezione di un luogo di residenza oppure ancora un provvedimento in cui si stabilisca la residenza del richiedente e l'area all'interno della quale lo stesso può muoversi.

A differenza del comma 2, al comma 1 dell'art. 7 **non si precisano le ragioni per le quali si decida di limitare il soggiorno del richiedente asilo in una determinata area**, per cui sembrerebbe lasciata all'autorità amministrativa preposta la decisione sulla opportunità di restringere la libertà di movimento che può basarsi anche sulle più varie motivazioni. **Tuttavia ciò non significa che il provvedimento di limitazione della libertà di movimento possa essere assunto genericamente nei confronti di un numero indefinito di persone**, accomunate dalla mera circostanza di essere arrivati sull'isola dopo il 20 Marzo. Invero, la necessità che il provvedimento sia basato sulla valutazione individuale, non solo è l'unica soluzione che sarebbe conforme alle più basilari norme di diritto amministrativo, ma è lo stesso art. 26 della Direttiva che prevede che: *“Gli Stati membri garantiscono che le decisioni relative alla concessione, alla revoca o alla riduzione di benefici ai sensi della presente direttiva o le decisioni adottate ai sensi dell'articolo 7 che riguardano individualmente i richiedenti possano essere impugnate secondo le modalità stabilite dal diritto nazionale”*. Tuttavia l'esame individuale non è mai presente nelle decisioni di limitazione della libertà territoriale: sistematicamente ai richiedenti asilo viene notificato il provvedimento - su modulo standardizzato - che li obbliga a rimanere sul territorio insulare. La mancanza di una valutazione individuale è ancor più avvalorata dal fatto che non tutti, almeno nell'isola di Chios, avevano il provvedimento di limitazione della libertà di movimento, tuttavia neppure loro potevano salire sul traghetto per lasciare l'isola e muoversi in altre parti della Grecia. Ciò a riprova del fatto che a tutti i richiedenti asilo è applicata sistematicamente questa restrizione della libertà di movimento, per il semplice fatto di essere arrivati sull'isola dopo il 20 Marzo e che gli unici a poter lasciare l'isola sono coloro che hanno speciali permessi per raggiungere la terraferma.

Infine, il primo comma dell'art. 7 stabilisce una deroga a questa possibilità di limitazione della libertà di movimento all'interno di una certa area: *“L'area assegnata non pregiudica la*

sfera inalienabile della vita privata e permette un campo d'azione sufficiente a garantire l'accesso a tutti i benefici della presente direttiva". E' chiaro che le isole greche negli ultimi mesi sono state interessate da un crescente numero di arrivi e moltissime di queste persone, rimangono ferme sulle isole in attesa del completamento della procedura. Le strutture ricettizie non sono state implementate in misura sufficiente ed adeguate a rispondere a delle esigenze in rapido mutamento: da centri di rapida identificazione e transito (come erano i *pre registration camps* delle isole almeno per i siriani prima del 20 Marzo) a centri di accoglienza anche per mesi, dove coabitano migranti provenienti da ogni Paese, nuclei familiari, famiglie monoparentali, portatori di handicap, persone anziane, minori e minori stranieri non accompagnati. Non solo le strutture di accoglienza ma anche i presidi sanitari, gli istituti scolastici e ogni altro genere di servizio che dovrebbe garantire *"l'accesso a tutti i benefici della presente direttiva"* non sono stati incrementati nel numero e nel personale a disposizione. Il territorio in cui sono state ristrette così tante persone, destinate ad aumentare nel numero e non in tempi rapidi a diminuire, è anche sotto questo profilo illegittimo e contrario alla direttiva accoglienza.

Sul trattenimento dei richiedenti asilo

La direttiva accoglienza risulta, altresì, violata anche sotto il profilo delle norme che prevedono il ricorso al trattenimento dei richiedenti asilo. Occorre, in primo luogo precisare che il riferimento alla normativa prevista dalla direttiva accoglienza sul trattenimento è dovuto al fatto che, come si è più volte detto, la pressoché totalità dei cittadini stranieri sbarcati sulle isole avanza la domanda di protezione internazionale e assume formalmente la qualifica di richiedente asilo. Per tali motivazioni, pertanto, non si analizzerà la diversa normativa prevista dalla Direttiva 115/2008/CE.

Occorre premettere che, come del resto già ricordato nel preambolo della Direttiva accoglienza, il richiedente asilo può essere privato della sua libertà personale solo sulla base di una valutazione individuale e in mancanza di mezzi meno coercitivi. Inoltre, la Direttiva prevede le modalità con cui può essere disposto e prorogato il trattenimento nonché le garanzie dei richiedenti trattenuti: primo tra tutti il diritto a ottenere informazioni per iscritto sulle ragioni del trattenimento e sulla possibilità di ricorso contro l'ordine di trattenimento.

Per quanto riguarda le procedure amministrative correlate ai motivi di trattenimento, la Direttiva richiede per lo meno *"che gli Stati membri adottino misure concrete e significative per assicurare che il tempo necessario per verificare i motivi di trattenimento sia il più breve possibile tanto che il trattenimento non dovrebbe superare il tempo ragionevolmente necessario per completare le procedure pertinenti."*

Orbene, a fronte di tali chiarissime disposizioni della direttiva accoglienza, occorre considerare quanto previsto dalla legge greca sull'asilo. Tale legge, infatti, nonostante contenga l'espressa previsione che un cittadino straniero non possa essere trattenuto per il solo fatto di aver presentato la domanda di protezione internazionale, al suo art. 46 prevede che il migrante all'arrivo sul territorio greco possa essere trattenuto nel centro di Accoglienza e identificazione (RIC) dove viene sottoposto alle operazioni di screening, registrazione, controllo medico e *referral*, per un tempo non superiore a 25 giorni. Come riportato

dall'art.14 della stessa legge greca sull'asilo, è il “*manager of the centre*” che può decidere per la restrizione della libertà dei cittadini di paesi terzi.

Inoltre, sempre secondo la legge greca sull'asilo, i migranti la cui libertà sia stata limitata dovrebbero essere informati del contenuto della restrizione in una lingua che gli stessi conoscono e la stessa decisione di estendere la limitazione della libertà personale al fine di completare le procedure di registrazione e identificazione dovrebbe essere redatta per iscritto e dovrebbe recare le motivazioni in fatto e in diritto. Le persone trattenute, oltre ai diritti già riconosciuti in base al codice amministrativo, possono impugnare il provvedimento di estensione del provvedimento di limitazione della propria libertà personale davanti al presidente, o a un giudice designato dal presidente della corte amministrativa di primo grado che ha competenza territoriale sul centro di identificazione e accoglienza.

Tale ultima previsione sembra essere in linea con la già citata direttiva accoglienza la quale all'art. 9 prevede che “*Il trattenimento dei richiedenti è disposto per iscritto dall'autorità giurisdizionale o amministrativa. Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa. 3. Se il trattenimento è disposto dall'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente, della legittimità del trattenimento. [...] I richiedenti trattenuti sono informati immediatamente per iscritto, in una lingua che essi comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, delle ragioni del trattenimento e delle procedure previste dal diritto nazionale per contestare il provvedimento di trattenimento, nonché della possibilità di accesso gratuito all'assistenza e/o alla rappresentanza legali. Il provvedimento di trattenimento è riesaminato da un'autorità giurisdizionale a intervalli ragionevoli, d'ufficio e/o su richiesta del richiedente in questione, in particolare nel caso di periodi di trattenimento prolungati, qualora si verificano circostanze o emergano nuove informazioni che possano mettere in discussione la legittimità del trattenimento.*”

Tuttavia queste previsioni sono, per quanto osservato, **sistematicamente violate**.

In primo luogo coloro che sbarcano sulle isole, come si è più volte detto, **sono sistematicamente trattenuti presso le strutture di prima accoglienza**. I provvedimenti di trattenimento, laddove vengano notificati, non riportano motivazioni specifiche, tanto che il trattenimento non sembra sorretto da motivazioni individuali quanto piuttosto adottato indistintamente nei confronti di tutti coloro i quali siano arrivati sulle isole dopo il 20 Marzo. In particolare, a Lesbo tutti i migranti arrivati dopo il 20 marzo vengono trattenuti presso il centro di Moria e viene consegnato loro un provvedimento di trattenimento. A Chios la maggior parte dei migranti è destinataria di un provvedimento di trattenimento, ma il centro di registrazione rimane aperto per ragioni di sicurezza, tanto che gli ospiti possono entrare ed uscire dal centro senza apparenti limitazioni. L'apertura del centro è, tuttavia, solo una situazione di fatto, sempre suscettibile di mutamenti.

La stessa notifica del provvedimento - laddove avviene - non è garanzia dell'effettiva possibilità di azionare i rimedi giurisdizionali previsti dalla normativa europea così come recepita anche dalla legge greca. Infatti, il provvedimento è redatto solo in greco, senza traduzione nella lingua del cittadino straniero o in una lingua da lui presumibilmente conosciuta, come richiesto dalla direttiva.

La mancata conoscenza del contenuto del documento pregiudica l'effettiva possibilità di rivolgersi ad un legale per proporre ricorso al Tribunale Amministrativo competente. Inoltre,

anche se questo fosse possibile, le effettive condizioni di esercizio del diritto alla difesa sono rese particolarmente difficili dal numero esiguo di avvocati che si trovano sulle isole e ancor più dalla lontananza delle corti (competente per l'impugnazione dei provvedimenti emessi a Chios è il tribunale amministrativo di Lesbo e l'organo di appello si trova ancora più lontano, ad Atene).

Occorre, infine, rilevare che ai sensi dell'art. 9, comma 2, della Direttiva accoglienza “*Gli adempimenti amministrativi inerenti ai motivi di trattenimento di cui all'articolo 8, paragrafo 3, sono espletati con la debita diligenza. I ritardi nelle procedure amministrative non imputabili al richiedente non giustificano un prolungamento del trattenimento.*” La violazione di tale disciplina è lampante nell'isola di Lesbo, in cui le persone **vengono trattenute anche oltre i 25 giorni prescritti** dalla legge, rimanendo in attesa dell'emissione del provvedimento con il quale riacquistano la libertà di muoversi solo all'interno del perimetro dell'isola. Da quanto rilevato tale provvedimento può essere emanato anche dopo 2/3 mesi dalla scadenza del termine di 25 giorni.

Contro le violazioni della Direttiva è previsto il ricorso alla Corte di Giustizia Europea con le modalità che verranno illustrate nel paragrafo sulla violazione del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

III. LE VIOLAZIONI DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

Sui trattamenti disumani e degradanti

Dalle situazioni osservate emerge la totale indigenza in cui vivono i richiedenti asilo, i minori non accompagnati, le persone vulnerabili. Lo stato greco dovrebbe garantire un sistema di accoglienza e assistenza relazionati alla vulnerabilità dei soggetti in questione. Al contrario agli stessi è riservato un trattamento degradante e non rispettoso della dignità nella misura in cui essi sono, di fatto, costretti a vivere, in campi autogestiti, dentro delle tende, senza acqua, luce, in gravissime condizioni igienico-sanitarie. La situazione nei campi governativi visitati è solo minimamente migliore.

Queste condizioni di gravissima precarietà e di rischio per l'incolumità fisica e senza alcun tipo di assistenza e monitoraggio socio-sanitario rende palese la violazione dell'art. 4 della Carta UE laddove prevedono che “*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.*”

Contro le violazioni della Carta è previsto il ricorso alla Corte di Giustizia Europea con le modalità che verranno illustrate nel paragrafo sulla violazione del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Sul diritto di asilo e il divieto di espulsioni collettive

Dalla situazione riferita ed osservata è emerso che al momento le riammissioni in Turchia procedono molto lentamente e pertanto anche il rischio di espulsioni collettive non è stato oggetto di trattazione approfondita. Tuttavia occorre sottolineare che le riammissioni in Turchia, di cui si è già parlato, avvenute ad Aprile, da più parti sono state condannate per non aver tenuto in adeguata considerazione le istanze individuali dei soggetti rimpatriati. D'altronde si ritiene che lo stesso blocco navale che impedisce ai migranti di raggiungere le coste greche si rafforzi e si strutturi anche per mezzo di sistematici respingimenti, con i quali si impedisce sia di richiedere la protezione internazionale, sia di far presente condizioni di pericolo e di insicurezza in Turchia. Tali condotte portano a ritenere violate le disposizioni agli art. 18 e 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea laddove si prevede che *“Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea”* e che *“ le espulsioni collettive sono vietate”*.

Inoltre l'attenzione sulle espulsioni collettive dovrà essere massima qualora dovessero riattivarsi quei canali di riammissione in Turchia ipotizzati dall'accordo UE-Turchia e dagli atti successivi, i quali per il momento non trovano piena e compiuta applicazione.

IV. LE VIOLAZIONI DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Sui trattamenti disumani e degradanti

Quanto osservato configura la violazione delle norme contenute nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. In particolare sono evidenti e reali i rischi che le decisioni di inammissibilità della richiesta di protezione internazionale vengano prese **senza una idonea valutazione del caso specifico, degli eventuali rischi che il ricorrente potrebbe correre in Turchia, del pericolo che il richiedente (e tutto il suo nucleo familiare) venga rimpatriato nel suo Paese di origine**. La stessa procedura prevista dalla direttiva e recepita dalla legge greca, così come previsto nell'accordo, è improntata alla speditezza e alla rapida definizione circa la decisione sulla ammissibilità e inammissibilità. Ugualmente la limitazione della libertà personale, la mancanza di reali ed effettive garanzie circa l'accesso alla difesa legale e al ricorso effettivo aumentano il rischio che la decisione sia adottata senza le dovute e imprescindibili garanzie del contraddittorio. Invero tale indagine deve essere tanto più approfondita laddove si consideri la situazione della Turchia in cui non è escluso il rischio, anche per i cittadini siriani, di violazioni del divieto di *non refoulement*, di subire persecuzioni legate a condizioni personali nonché dell'impossibilità di progettare un futuro stabile per l'intero nucleo familiare considerate le difficoltà all'accesso al lavoro, alla salute, all'istruzione per cittadini non aventi la nazionalità turca. Pertanto la Corte Europea dei diritti dell'Uomo potrebbe essere adita per la violazione dell'art. 3 CEDU, laddove si prevede che

“Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.” Infatti, duplice potrebbe essere la violazione della disposizione riportata: **i richiedenti asilo potrebbero essere sottoposti a condizioni di vita umilianti e a trattamenti disumani in Turchia ma potrebbero anche essere rimpatriati nei loro Paesi di origine dove non è garantito il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.**

La stessa Commissione Europea (comunicazione 16.03.2016) riconosce che fin quando Turchia e Grecia non rispetteranno la salvaguardia del principio di *“non refoulement”*, qualunque misura adottata come effetto dell'accordo non sarà conforme al diritto europeo e internazionale.

Inoltre il rischio di subire trattamenti disumani e degradanti viene alla luce anche sotto il diverso profilo delle condizioni di accoglienza. Come visto nel corso di tutta la trattazione è lampante la totale indigenza in cui vivono i richiedenti asilo, i minori non accompagnati, le persone vulnerabili. Lo stato greco dovrebbe garantire un sistema di accoglienza e assistenza relazionati alla vulnerabilità dei soggetti in questione. Al contrario agli stessi è riservato un trattamento degradante e non rispettoso della dignità nella misura in cui essi sono, di fatto, costretti a vivere, tanto nei campi formali quanto in quelli autogestiti, dentro delle tende, senza acqua, luce, in gravissime condizioni igienico-sanitarie.

Sul diritto alla libertà personale e al ricorso effettivo

L’art. 5 prevede che *“Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge”*

In stretta correlazione va considerato l’art. 13 *“Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un’istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell’esercizio delle loro funzioni ufficiali.”* Invero, **oltre alla restrizione della libertà personale all’ interno dei centri di registrazione sulle isole**, divenuti chiusi dopo l’entrata in vigore dell’accordo al fine di garantire una rapida ed effettiva registrazione di tutti i migranti arrivati in Grecia e l’applicazione delle procedure di ammissibilità ivi previste, al fine di raggiungere i medesimi scopi - e rilevata l’insufficienza delle strutture ricettive e l’inadeguatezza del termine di 25 per l’espletamento della procedura - **ai migranti è imposta anche la limitazione territoriale sulle isole di approdo**. Entrambe queste limitazioni della libertà possono essere sindacate alla luce dell’art. 5 CEDU.

La Corte Europea sui Diritti dell’Uomo è stata più volte chiamata a valutare la portata e il significato della *“limitazione della libertà”* e della *“privazione della libertà”* come richiesta dall’art. 5 CEDU. La corte, in alcune sentenze particolarmente importanti tra le quali la sentenza Guzzardi del 6 Novembre 1980 nella causa 7367/76, richiede che per valutare se ci sia stata una *“privazione della libertà”* ai sensi dell’art. 5, si deve partire dall’analisi della situazione concreta prendendo in considerazione un insieme di parametri, quali il genere, la durata, gli effetti e le modalità di esecuzione della misura. Invero, dall’analisi dei fattori in cui la limitazione della libertà si concretizza si può considerare la limitazione non meramente come una restrizione ma come una privazione della libertà personale. In particolare si potrebbe valutare il soggiorno coatto in un villaggio dal territorio esiguo, la difficoltà

dell'accesso, la povertà dei contatti sociali, la tipologia della popolazione, esclusivamente composta da agenti penitenziari o da persone egualmente sottoposte alla stessa misura, la sottoposizione a una sorveglianza rigorosa, passibile, se elusa, di tramutarsi in arresto.

La limitazione della libertà personale all'interno degli hotspot, in particolare in quello di Moria, potrebbe senza troppe difficoltà essere considerata non una mera restrizione ma vera e propria privazione della libertà personale al pari di una forma di detenzione.

La limitazione della libertà di movimento sulle isole è di più difficile inquadramento. Tuttavia si potrebbe anche provare a leggere gli elementi concreti già forniti relativi alle condizioni di accoglienza, all'accesso ai servizi sanitari di base ecc. per sostenere l'inquadramento anche di tale situazione nella disposizione di cui all'art. 5.

Invero dalla possibilità di sussumere la fattispecie concreta nell'ambito dell'art. 5 deriva l'applicabilità di una serie di garanzie previste per i casi di privazione della libertà personale. Infatti, quanto si tratta di privazione della libertà personale - come almeno con riferimento ai casi di trattenimento negli hotspot - occorre rintracciare la base legale della privazione e quindi la giustificazione giuridica e gli scopi che la pubblica amministrazione si prefigge di raggiungere. Inoltre, si dovranno applicare tutte le garanzie processuali previste, in particolare l'accesso ad una assistenza legale gratuita, la notifica tempestiva di un provvedimento amministrativo, il riesame della privazione della libertà condotto da un'autorità giurisdizionale, la possibilità di ricorrere avverso la privazione della libertà personale senza che siano frapposti eccessivi ostacoli che impediscano l'azionabilità del rimedio.

Contro queste violazioni è possibile il ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Tale ricorso alla Corte europea è ammesso solo dopo che siano state esaurite le forme di ricorso nazionali e, comunque, entro e non oltre sei mesi dal giorno della decisione definitiva assunta dall'autorità nazionale o in mancanza della possibilità di adire all'organo giurisdizionale interno entro 6 mesi da quando la violazione si è prodotta in capo alla parte attrice. La lettera può essere redatta personalmente dal cittadino, senza seguire particolari formalità e senza l'assistenza di una difesa tecnica. La Corte, nel rispondere al cittadino, trasmette anche un formulario del ricorso da redigere e da spedire in triplice copia entro sei settimane dal ricevimento della comunicazione.

La Corte si pronuncia con la forma della sentenza e sul contenuto della stessa l'art. 46 CEDU impone alle Alte Parti contraenti l'obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte per le controversie di cui sono parte. Invero in seguito ad una sentenza di condanna della Corte di Strasburgo sorge in capo allo Stato violatore innanzitutto l'obbligo di rimuovere le cause della violazione attraverso misure generali o individuali e solo secondariamente, laddove l'accertamento della violazione non costituisca di per sé soddisfazione sufficiente, l'obbligo di corrispondere un risarcimento equo.

V. VIOLAZIONE DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

L'accordo o dichiarazione (considerata la formazione dell'atto, come meglio si dirà) è stata oggetto di numerose critiche¹⁰¹. Infatti, l'accordo è fondato su fragilissime basi giuridiche che lo rendono, dal punto di vista del diritto, nulla più che una dichiarazione assunta in violazione delle prerogative del Parlamento europeo. Invero, come autorevolmente affermato¹⁰², per la conclusione degli accordi internazionali si applica l'art. 218 TFUE mentre non ci sono procedure specifiche per la conclusione di altri atti internazionali di *soft law*.

La dichiarazione non sembrerebbe un vero e proprio accordo internazionale: la stessa, infatti, è stata adottata dal primo ministro turco e dai membri del consiglio europeo, è stata negoziata in modo informale e non è mai stata approvata da alcun parlamento, né nazionale né europeo. Se così fosse, e anche alcuni elementi formali lo confermerebbero, **l'accordo non sarebbe altro che una dichiarazione non vincolante**. Se però si volesse ritenere tale dichiarazione vincolante allora **la procedura di formazione seguita è stata posta in violazione di garanzie procedurali**. L'art. 218 TFUE, infatti, prevede che sia la Commissione a dover negoziare gli accordi in materia migratoria ed il **Parlamento è indicato come l'organo che deve approvare alcune categorie di accordi internazionali**, tra gli altri quelli che interessano i settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria. Tale procedura legislativa ordinaria, infatti, si applica, ai sensi dell'art. 79 TFUE, alla politica comune dell'immigrazione *“che riguarda la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale – cioè l'ambito di applicazione materiale della Dichiarazione UE-Turchia. Eppure come sopra anticipato, il Parlamento non sembra essere stato coinvolto nell'adozione della Dichiarazione”*.

Tuttavia, le parti si sono accordate ad accettare obblighi specifici, anche introducendo obblighi originali, non limitandosi quindi a riproporre previsioni già contenute in alcun accordo di riammissione precedente: **risulta evidente che l'UE e la Turchia non avevano intenzione di accordarsi su un testo non vincolante, bensì stipulare un accordo internazionale**, il quale – tuttavia – non è stato formato con le garanzie procedurali previste dal diritto comunitario e potrebbe essere annullato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

L'art. 263 TFUE al primo comma, sul ruolo svolto dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 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

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Vedi gli articoli di Gatti e Favilli più volte citati.

comma, TFUE, «[q]ualsiasi 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». Come interpretato dalla Corte stessa nella sentenza Adedy e a. contro Consiglio, T - 541/10, tale disposizione limita i ricorsi di annullamento proposti da una persona fisica o giuridica a tre categorie di atti, cioè, in primo luogo, **gli atti di cui essa è il destinatario, in secondo luogo, gli atti che la riguardano direttamente ed individualmente e, in terzo luogo, gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano misure d'esecuzione**. Inoltre per azionare tale rimedio **una persona fisica o giuridica dev'essere direttamente interessata dalla decisione che costituisce oggetto del ricorso** e richiede che il provvedimento comunitario contestato produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari del provvedimento incaricati della sua applicazione, la quale ha carattere meramente automatico e deriva dalla sola normativa comunitaria senza intervento di altre norme intermedie. Il ricorso ha termine decadenziale molto breve: precisamente l'ultimo comma prevede che *“I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza.”*

La possibilità di proporre il ricorso da parte delle persone fisiche è sicuramente limitata tanto dalla restrittiva interpretazione così come fornita dalla Corte di Giustizia europea sulla legittimazione ad agire, quanto dal termine decadenziale per proporre ricorso.

Al momento sono pendenti davanti alla Corte tre ricorsi di annullamento dell'accordo presentati da tre richiedenti asilo presenti in Grecia (cause T-192/16 NF v. European Council T-193/16 NG v. European Council T-257/16 NM v. European Council).

Inoltre il ricorso poteva altresì - nello stesso termine - essere proposto **dal parlamento europeo** il quale poteva contestare la natura giuridica della Dichiarazione in relazione alla violazione delle proprie prerogative. In tale periodo, tuttavia, è emersa lampante la mancanza di interesse del Parlamento a ricorrere alla CGUE contro la legittimità dell'atto.

Oltre a tale rimedio esperibile per contestare la validità dell'accordo, è possibile sollevare la violazione delle forme sostanziali, di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea attraverso un **ricorso in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE**. Precisamente ai sensi dell'art. 267 la Corte di giustizia dell'Unione europea può essere chiamata a pronunciarsi, da parte di un giudice nazionale, anche sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. Tale questione può essere sollevata durante un giudizio pendente di fronte ad un giudice nazionale da parte di persone interessate alle misure adottate dalla Grecia in attuazione dell'accordo. Qualora il giudice competente per l'esame del ricorso ritenga che la questione sollevata sia necessaria per emettere la sentenza, rinvia alla Corte in modo che la stessa si pronunci sul punto. Qualora il giudice competente a conoscere della causa sia anche giudice di ultima istanza, lo stesso dovrà necessariamente rivolgere la questione alla Corte.

VI. VIOLAZIONE DEL PATTO INTERNAZIONALE SUI DIRITTI CIVILI E POLITICI. LE COMUNICAZIONI E RICORSI INDIVIDUALI AL COMITATO ONU DEI DIRITTI DELL' UOMO

Il Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici, di cui anche la Grecia è parte, all'art. 7 stabilisce, in conformità alla normativa comunitaria e internazionale già osservata, che *“Nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti.”* Tale disposizione veniva interpretata dal Comitato per i Diritti Umani con il General Comment n. 20 (10/03/1992) affermando al par. 9 che *“Gli Stati parte non devono esporre gli individui al pericolo di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti al ritorno in un altro Paese, a seguito della loro estradizione, espulsione o refoulement”*. Tale norma, posta a tutela del rischio di subire un *refoulement* indiretto una volta tornati in Turchia, deve essere letta con la grave limitazione dei diritti fondamentali, non ultimo quello alla difesa, che i richiedenti asilo subiscono in Grecia, rendendo evidente che la loro riammissione in Turchia potrebbe avvenire sulla base di decisioni collettive e arbitrarie non fondate su valutazioni scrupolose e accurate circa il rischio di subire persecuzioni in Turchia o il rischio di violazione del divieto di *refoulement*.

Il Comitato, ai sensi dell'art 41, può essere adito da uno Stato parte del Patto che ritenga che un altro Stato parte non applichi le disposizioni del citato Patto. E' possibile in tal caso richiamare l'attenzione sulla questione, mediante comunicazione scritta.

Inoltre, il Protocollo facoltativo al Patto dispone che anche gli individui che si ritengono vittime di una violazione di uno dei diritti riconosciuti nel Patto possono presentare comunicazioni al Comitato dei diritti civili e politici a titolo individuale. Precisamente, ogni individuo il quale pretenda che un qualsiasi diritto enunciato nel Patto è stato violato, ed abbia esaurito tutti i ricorsi interni disponibili, può presentare una comunicazione scritta al Comitato affinché la esamini. Il Comitato, in questi casi, trasmette ogni comunicazione ad esso presentata all'attenzione dello Stato Parte che si pretende abbia violato una qualsiasi disposizione del Patto. Entro i sei mesi successivi, lo Stato richiesto sottopone per iscritto al Comitato spiegazioni o dichiarazioni che chiariscano la questione e indichino, ove del caso, le misure che esso potrà aver preso per rimediare alla situazione. Infine all'art. 5 si stabilisce che il Comitato esamina le comunicazioni ricevute in base al presente Protocollo tenendo conto di tutte le informazioni scritte ad esso fatte pervenire dall'individuo e dallo Stato Parte interessato ed informa delle proprie considerazioni lo Stato Parte interessato e la parte attrice.