

IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE È NAUFRAGATO AL CONFINE TRA UNIONE EUROPEA E TURCHIA?¹

Pietro Derossi

1. Premessa

Dall'inizio della guerra in Siria, scoppiata nel 2011, più di 5,6 milioni di persone hanno cercato un rifugio in altri Paesi e più di 6,6 milioni sono sfollate all'interno del proprio paese².

Nel 2015, il flusso di rifugiati e migranti verso l'Unione Europea ha raggiunto un'intensità senza precedenti³. Ciò può essere ricondotto, in gran parte, alla particolare gravità raggiunta dal conflitto in Siria e al fatto che molti siriani in quell'anno persero la speranza⁴ di una vicina fine della guerra. I dati raccolti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) in merito alla nazionalità delle persone arrivate in Grecia nel 2015 confermano questa tesi, evidenziando come si sia trattato per il 56,1 % di siriani, per il 24,4

¹ A Greta Albertari, compagna di avventure a Chio nella tarda estate del 2019.

² UNHCR, Syria emergency, 19 aprile 2018, <https://www.unhcr.org/syria-emergency.html>.

³ UNHCR, 'Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase,' *UNHCR*, 18 giugno 2015, <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html>.

⁴ «The Guardian», PATRICK KINGSLEY, 'What caused the refugee crisis? You asked Google- here's the answer,' 9 dicembre 2015, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/dec/09/what-caused-the-refugee-crisis-google>.

% di afghani e per il 10,3 % di iracheni⁵. I medesimi Paesi di provenienza primeggiano in termini di arrivi in Grecia ancora secondo le statistiche del 2019⁶.

Già nel 2014, si scorgevano chiare avvisaglie di una nuova crisi di rifugiati in Europa, con circa 43.500 persone entrate nell'UE, e più precisamente in Grecia, attraverso il confine terrestre, segnato dal fiume Evros, o lo stretto confine marino che separa la Turchia dalle isole dell'Ellade orientale⁷. Nel 2015 i numeri salirono senza controllo con 856.423 persone che raggiunsero le isole greche dalla Turchia⁸. Nel frattempo la Grecia era immersa in una delle peggiori crisi politiche e finanziarie già iniziata nel 2009⁹ e caratterizzata da una grave crisi dell'occupazione e da una forte crescita della povertà tra la popolazione greca. Inoltre, occorre sottolineare che il paese aveva solo nel 2013 costituito un Servizio di Asilo nazionale¹⁰ con un apparato burocratico ancora sicuramente inadeguato per strutture e scarsità di personale. Prima di allora le richieste di protezione internazionale erano esaminate dal dipartimento stranieri del corpo di Polizia di Atene, secondo un sistema di Asilo per il quale la Grecia fu condannata dalla Corte Europea dei Diritti Umani, per trattamenti disumani e degradanti dei richiedenti asilo – in violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani – e per mancanza di rispetto del diritto ad un rimedio effettivo a tali trattamenti, in violazione dell'art. 13 della medesima Convenzione¹¹.

L'inefficacia strutturale del sistema d'accoglienza e di esame delle domande di asilo in Grecia, nonché l'instabilità finanziaria e politica, in un primo momento, rese il Paese una mera tappa per i richiedenti asilo, diretti verso l'Europa centrale e settentrionale attraverso la rotta balcanica.

⁵ UNHCR, 'Europe Refugees & Migrants Emergency Response, Nationality of Arrivals to Greece, Italy and Spain', gennaio - dicembre 2015, p. 3, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/46811>.

⁶ UNHCR, 'Refugee and Migrant Arrivals to Europe in 2019', <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/74670>.

⁷ UNHCR, 'Mediterranean Situation: Greece', aggiornamento del 2 agosto 2020, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.

⁸ *Ibidem*.

⁹ «The New York Times», LIZ ALDERMAN, et al, 'Explaining Greece's Debt Crisis,' 17 giugno 2016, <https://www.nytimes.com/interactive/2016/business/international/greece-debt-crisis-euro.html>.

¹⁰ Grecia: L. 3907/2011 on the establishment of the Asylum and Service Agency First Sub-acceptance, adaptation of Greek legislation to the provisions of Directive 2008/115 / EC 'on common rules and procedures in the states- members for the return of illegal-third-country nationals' and other provisions, Official Gazette of the Hellenic Republic, 26 gennaio 2011. La legge citata fu attuata solo nel 2013.

¹¹ Corte Europea dei Diritti Umani, M.S.S. c. Belgio e Grecia, Ricorso n. 30696/09, 21 gennaio 2011.

Questa situazione espose l'Unione Europea ad una profonda frattura dovuta alla mancanza di cooperazione da parte di molti Stati membri nell'individuazione di soluzioni conformi agli standard europei in materia di diritto d'asilo, secondo un principio di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati dell'Unione. A questo proposito è opportuno ricordare che, in virtù del "sistema" Dublino, in vigore dal 1990, il criterio del Paese di primo ingresso nel territorio dell'Unione rimane il più applicato e applicabile nella determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale¹², accogliere la persona in strutture adeguate¹³ ed integrare la persona nel proprio mercato del lavoro¹⁴. Queste regole gravano i paesi di confine dell'Europa meridionale di un onere sproporzionato rispetto al resto d'Europa.

Nel 2015 la frattura tra i membri dell'Unione rispetto alle politiche migratorie da attuare a fronte dell'aumento esponenziale dei flussi fu tanto severa da pregiudicare il funzionamento dello Spazio Schengen per la libera circolazione sul territorio europeo. Nello stesso anno accadde che alcuni Stati membri reimposero i controlli alle frontiere interne, giustificandosi con l'incapacità della Grecia di controllare i flussi migratori provenienti da aree extra-UE¹⁵.

Queste azioni unilaterali da parte di alcuni Stati, nonché il rifiuto da parte di molti Paesi di aderire ad una politica di redistribuzione delle responsabilità, portò la Germania a rivedere l'intenzione di farsi promotrice di una cultura di accoglienza in Europa¹⁶. Pochi mesi dopo il lancio dello slogan della Cancelliera

¹² Regolamento N. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio. Per rigore giuridico, deve osservarsi che il Regolamento, ai fini dell'attribuzione di competenza a prendere in carico la domanda di asilo, stabilisce il criterio del paese di primo ingresso come quarto nella gerarchia dei criteri. Tuttavia, di fatto, esso rimane il criterio di gran lunga più applicato e applicabile. In proposito, si vedano gli articoli 8-15 del Regolamento. Prima del 2013, questa stessa regola era prevista nella Convenzione di Dublino nel 1990 e poi nel Regolamento di Dublino II del 2003.

¹³ Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

¹⁴ Direttiva 2011/95 UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, artt. 20-26.

¹⁵ Parlamento Europeo, 'Tanja Fajon: If we lose Schengen, we will lose the European project', 23 novembre 2018, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20181116STO19210/schengen-suspension-how-long-should-internal-border-checks-last>

¹⁶ WULF REINERS & FUNDA TEKIN, 'Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis', «German Politics», 17 gennaio 2019, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644008.2019.1566457?scroll=top&needAccess=true>

Merkel “we can make it”¹⁷, l’Unione Europea tutta virò verso una politica di de-responsabilizzazione¹⁸, suggellata con la firma del 18 marzo 2016 del famigerato accordo con la Turchia.

2. I termini dell’accordo UE – Turchia

Nel marzo del 2016, dopo un intenso processo di negoziazione iniziato nell’ottobre 2015, i leader degli Stati membri e la Turchia firmarono la dichiarazione congiunta contenente i termini dell’accordo. L’accordo si dichiara volto a contrastare il business del favoreggiamento dell’immigrazione clandestina e ad offrire ai migranti un’alternativa ai rischi connessi all’attraversamento illegale del breve tratto di mare che separa la Turchia dalle isole greche.

L’accordo prevedeva la seguente serie di controprestazioni tra Turchia e UE¹⁹.

Da una parte, Erdogan si impegnava ad accettare il ritorno volontario, o il rimpatrio forzato sul proprio territorio, di tutti i migranti giunti in Grecia attraverso la Turchia. Regola valida per coloro che fossero stati ritenuti non meritevoli di protezione internazionale e per coloro la cui richiesta di asilo fosse stata giudicata inammissibile, in applicazione dei concetti di ‘Paese terzo sicuro’ e ‘Paese di primo asilo’, come previsto dalla Direttiva UE²⁰.

In virtù di queste nozioni uno Stato dell’Unione può considerare inammissibile – e dunque rigettare a priori – la domanda di protezione del migrante che abbia già ricevuto protezione internazionale da parte di un Paese extra-europeo o che possa efficacemente chiedere protezione ad un Paese extra-europeo, con il quale ha un qualche legame.

Erdogan si impegnava inoltre a rafforzare i controlli alla frontiera con la Grecia per ostacolare il passaggio illegale dei migranti verso l’Europa, accettando a tal fine la cooperazione dell’UE.

¹⁷ «Politico», EMMET LIVINGSTONE, ‘Angela Merkel drops the ‘we can do it’ slogan’, 17 settembre 2016, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-drops-the-we-can-do-it-slogan-catchphrase-migration-refugees/>

¹⁸ MICHELLE MCEWEN, “Refugee Resettlement in Crisis: The Failure of the EU-Turkey Deal and the Case for Burden-Sharing”, in «Swarthmore International Relations Journal 2», 2017, p. 23.

¹⁹ EU-Turkey Statement, 18 marzo 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

²⁰ Direttiva 2013/32/EU, Artt. 33 (2)(b)(C), 35, 38.

Dall'altra, gli Stati membri si impegnavano a ricollocare nel territorio dell'UE un cittadino siriano per ogni siriano ritornato o riportato in Turchia dalla Grecia, fino ad un limite di 72.000 persone. Significativa, come si vedrà nel prosieguo, fu la clausola per cui si sarebbe data precedenza al ricollocamento in Europa delle categorie di siriani vulnerabili²¹ che non avessero attraversato o tentato di attraversare la Grecia illegalmente.

L'accordo prevedeva un graduale esborso di 6 miliardi di euro da parte della UE per progetti di accoglienza, istruzione e tutela della salute, a beneficio dei migranti residenti in Turchia e ivi beneficiari di protezione; Allo stesso tempo gli Stati Membri si impegnarono a portare avanti il processo di liberalizzazione dei visti nei confronti dei cittadini turchi. Va osservato che l'accordo subordinava tale processo al rispetto da parte della Turchia di molteplici condizioni inerenti la qualità dei documenti di identità, la cooperazione giudiziaria, la lotta al terrorismo e la protezione dei diritti umani²².

Questa dunque la logica ispiratrice dell'accordo: una politica di deterrenza, non ingresso ed esternalizzazione della responsabilità.

Con l'accordo, gli Stati membri hanno messo in campo tre strategie tra loro strettamente correlate, volte a ostacolare e disincentivare il più possibile l'arrivo di migranti richiedenti asilo in Europa, indipendentemente dal fatto che provenissero o meno da paesi in guerra. Le strategie sono le seguenti:

- a) *Impegnare la guardia costiera e la polizia di frontiera turca in un massiccio pattugliamento del confine al fine di riportare in Turchia chiunque tenti di raggiungere la Grecia.* Questa prima strategia è espressione della politica europea definita di "non-entrée", in base alla quale le autorità europee, decise a rispettare formalmente il divieto di refoulement²³ e il divieto dei respingimenti collettivi²⁴, si astengono formalmente dal porre in essere re-

²¹ Secondo i criteri di vulnerabilità individuali dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite.

²² COMMISSIONE EUROPEA, 'Commission assesses progress by Turkey in visa dialogue', 20 ottobre 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_14_1173.

²³ Il divieto di non refoulement, oggi considerato norma di diritto internazionale consuetudinaria, trae origine dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani e dall'art. 3 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. In virtù di questo principio è illegale la deportazione di una persona verso un Paese ove la stessa rischi di subire persecuzioni, torture, o altri trattamenti disumani o degradanti.

²⁴ In forza dell'art. 14 del Codice frontiere Schengen, l'obbligo dello Stato membro di negare l'ingresso irregolare nel proprio territorio non deve pregiudicare l'applicazione del diritto alla protezione internazionale, senza dubbio trascurato ogni qual volta i migranti sono collettivamente respinti senza dar loro modo di presentare domanda di protezione. Inoltre, l'art. 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti umani vieta espressamente le espulsioni e i

spingimenti alla frontiera, ingaggiando però uno Stato straniero affinché intervenga nelle proprie acque territoriali per impedire alle persone di raggiungere l'Europa e ivi chiedere protezione internazionale²⁵. Viene ribaltata la regola per la quale ciascuno Stato è responsabile dei propri confini, di fatto incaricando un altro Stato (extra-europeo) della difesa dei confini comunitari. In questo modo l'Unione tenta di riconciliare il duplice intento di astenersi dal compiere in prima persona respingimenti collettivi illegali e al contempo negare ai migranti la possibilità di richiedere asilo in uno Stato europeo.

- b) *Porre in capo alla Turchia l'onere di fornire protezione internazionale ai migranti che ne abbiano diritto.* Questa seconda strategia è consistita in un trasferimento dalla Grecia alla Turchia della responsabilità di garantire il diritto alla protezione internazionale. L'accordo tra UE e Turchia ha reso operative le clausole della Direttiva europea sulla procedura di asilo, che consentono ad uno Stato membro di rigettare come inammissibile la domanda di coloro che abbiano già ricevuto protezione internazionale da parte di altro Stato extra europeo²⁶, o che ivi possano efficacemente chiederla²⁷. Anche su questo punto l'UE mira ad apparire formalmente rispettosa del diritto applicabile, rendendosi tuttavia responsabile di sostanziali violazioni dello stesso. Invero, nell'applicazione dell'accordo con la Turchia scarsa attenzione si è prestata alle disposizioni del diritto europeo che subordinano l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro al rispetto, da parte di quest'ultimo, di standard di protezione analoghi alla Convenzione di Ginevra e del principio di "non refoulement"²⁸. In merito a ciò si esaminerà più approfonditamente nel prosieguo²⁹ in che misura e in che termini diversi attori statali ed Europei hanno contribuito alla sostanziale violazioni di diritto in nome dell'applicazione dell'accordo con Erdogan.
- c) *Scoraggiare i tentativi di attraversamento clandestino della frontiera,* da un lato "punendo" i migranti che tentano di passare il confine con una decisione di inammissibilità della loro domanda di protezione e un rimpatrio in

respingimenti collettivi degli stranieri.

²⁵ JAMES C. HATHAWAY - THOMAS GAMMELTOFT-HANSEN, "Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence", in «Colum. J. Transnat'l L.», no. 2, 2015, p. 235, <https://repository.law.umich.edu/articles/1485/>.

²⁶ Direttiva 2013/32/EU, Artt. 33 (2)(b), 35.

²⁷ Ivi, Artt. 33 (2)(C), 38.

²⁸ Ivi, Artt. 35, 38.

²⁹ Si veda il sotto capitolo 'Attuazione della strategia di esternalizzazione della responsabilità', sezioni 2(b1), 2(b2) e 2(b3).

Turchia, dall'altro "premiando" i siriani "più disciplinati", ossia coloro che non hanno tentato di passare il confine, con un possibile ricollocamento dalla Turchia in Europa. Si tratta della classica strategia 'del bastone e della carota': premiare il siriano che non tenti di giungere in Europa autonomamente, prospettandogli un ricollocamento in uno degli Stati Membri; punire il siriano che tenti di raggiungere l'Europa, rigettando la sua domanda di protezione in Grecia e riaccompagnandolo in Turchia e negandogli la possibilità di un ricollocamento in Unione europea.

Di seguito si analizzano ulteriormente le tre strategie sopraelencate.

3. Attuazione della strategia di "non-entrée"

La strategia dello sbarramento all'ingresso è stata quella di maggior successo nell'ottica degli obiettivi perseguiti dall'Unione. Gli arrivi in Grecia via confine terrestre e marino hanno subito una drastica caduta, passando dal dato di 861.630 registrato nel 2015 a 177.234 nel 2016 e poi 36.310 nel 2017.

Al netto calo registrato nel 2016 e poi nel 2017 ha contribuito il rinnovato impegno da parte delle autorità di frontiera turche nell'intercettare e riportate indietro le persone che tentavano di attraversare il confine terrestre o di affrontare il breve tratto di mare che separa le coste del continente asiatico dalle isole della Grecia orientale.

Ascoltando i racconti di molti rifugiati e richiedenti asilo, si apprende che molte persone, dal 2016 in avanti, hanno tentato di raggiungere la Grecia anche una decina di volte prima di riuscire a sfuggire ai pattugliamenti. Ad ogni tentativo fallito solitamente corrisponde la carcerazione in Turchia per qualche giorno³⁰.

Le imbarcazioni usate sono gommoni di medie-piccole dimensioni, poco sicuri e con motori poco potenti. Poiché il mezzo di navigazione viene pressoché sempre sequestrato dalla guardia costiera turca o greca a seguito del primo utilizzo, sarebbe troppo costoso utilizzare imbarcazioni migliori. Ai rischi derivanti dall'uso di imbarcazioni di fortuna si somma il fatto che alla guida del mezzo di navigazione è sempre posta una persona individuata tra i passeggeri, solitamente inesperta di navigazione, e costretta a partire di notte, unica circostanza in cui è possibile evitare di essere intercettati. I trafficanti non lasciano

³⁰ Testimonianze raccolte tra giugno e settembre 2019 in qualità di consulente legale per ASSIST, ONG con sede a Chio impegnata nel fornire assistenza legale gratuita ai richiedenti asilo, <https://www.assistchios.info/>.

mai le coste turche e non conducono mai l'imbarcazione per evitare di essere arrestati dalla guardia costiera turca o greca per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina³¹.

4. Attuazione della strategia di esternalizzazione della responsabilità

Come illustrato in precedenza, un punto fondamentale dell'accordo è consistito nell'ufficializzare la Turchia come Paese terzo sicuro, rimettendo a questo Stato la responsabilità di garantire protezione internazionale ai profughi che raggiungano la Grecia passando per la Turchia, senza porre distinzione di nazionalità.

Il fondamento normativo di questa politica risiede nella Direttiva europea sulla procedura di asilo, che prevede la possibilità di ritenere inammissibili domande di protezione internazionale da parte di chi abbia ricevuto protezione da altro Stato (in applicazione del concetto di Paese di primo asilo), o abbia un qualche "legame" con uno Stato al quale può efficacemente chiedere protezione (in applicazione del concetto di Paese terzo sicuro)³².

4.1. La nuova legge greca in materia di procedura di asilo in attuazione dell'Accordo UE-Turchia

Dal 2016 la Grecia ha adottato una serie di atti legislativi per rendere il proprio sistema di asilo adatto all'implementazione dell'accordo. Si è creato un sistema di asilo binario caratterizzato da due distinte procedure: una prima regolare, in base alla quale le domande di asilo vengono esaminate esclusivamente nel merito³³, e una seconda denominata di 'confine velocizzata'³⁴. Solamente nel corso della seconda procedura le domande di protezione sono scrutinate in via preliminare circa la loro ammissibilità, e dunque circa la possibilità di

³¹ *Ibidem*.

³² Il presente paragrafo sarà principalmente dedicato all'applicazione pratica della nozione di Paese terzo sicuro. In secondo piano verrà lasciata la prassi inerente il concetto di Paese di primo di asilo giacché, dal 2016 ad oggi, non sono state documentate decisioni di inammissibilità fondate esclusivamente su questa nozione, che ha pertanto avuto scarsa rilevanza pratica. Cf. ECRE, 'AIDA Country Report: Greece', aggiornamento del 2016 p. 82; aggiornamento del 2017, p. 105; aggiornamento del 2018 p. 110; aggiornamento del 2019 p. 135, <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>

³³ Grecia: L. 4636/2019 (International Protection Act), artt. 65 e ss.

³⁴ *Ivi*, Art. 90.3.

ritenere la Turchia Paese terzo sicuro o di primo asilo per il richiedente (con conseguente rigetto della domanda di protezione presentata in Grecia). La procedura di confine è stata ideata per dare esecuzione all'Accordo UE-Turchia rispetto al trasferimento di responsabilità nel fornire protezione internazionale. Alle persone sottoposte a quest'ultima procedura è applicata anche una restrizione geografica che le confina sull'isola in cui si trovano, senza possibilità di spostarsi sino a conclusione dell'iter procedurale³⁵. La restrizione è funzionale a consentire la deportazione o il facile ritorno 'volontario' in Turchia delle persone la cui domanda di asilo sia stata rigettata.

Dal 2016 al 2019 per legge erano sottoposte alla procedura di confine tutte le persone che raggiungevano la Grecia via mare e approdavano sulle isole, fatta eccezione per alcune categorie considerate vulnerabili³⁶.

Queste ultime erano individuate secondo un giudizio di vulnerabilità condotto, a norma di legge, da un'unità medica e psicologica del Servizio di Identificazione e Ricezione dei nuovi arrivati³⁷ e dal personale di EASO, secondo le proprie linee guida interne, che non costituiscono fonte normativa³⁸. È doveroso sottolineare che mentre alcune ragioni di vulnerabilità previste dalla legge sono auto evidenti – come ad esempio l'essere minore non accompagnato di anni 13 o ancora più giovani, l'essere invalidi, affetti da grave malattia o in stato di gravidanza avanzato –, altre forme di vulnerabilità sono più complesse da appurare e, per via di insufficienza di personale adeguatamente qualificato³⁹, potevano e possono non essere identificate. Ad esempio la condizione del minore di anni 16 o 17 in assenza di documenti comprovanti l'età⁴⁰, così come della persona vittima di tortura o violenza sessuale durante il viaggio o della persona affetta da disturbo psichico, pur essendo astrattamente riconducibile ad una ragione di vulnerabilità prevista dalla legge, poteva e può non essere debitamente individuata⁴¹. Queste disfunzioni procedurali sottoponevano persone vulnera-

³⁵ Questa misura è stata imposta con una serie di Decisioni che si sono succedute nell'ordine che segue nel corso degli anni: Asylum Service Director Decision 10464, Gov. Gazette B 1977/7.06.2017; Asylum Service Director Decision 8269, Gov. Gazette B 1366/20.04.2018; Asylum Service Director Decision 18984, Gov. Gazette B 4427/05.10.2018; Ministerial Decision 13411/2019, Gov. Gazette 2399/B/19.6.2019.

³⁶ Grecia: L. 4375/2016, Art. 60(4)(f).

³⁷ Ivi, Art. 9. La legge è stata abrogata con L. 4636/2019.

³⁸ ECRE, 'AIDA Country Report: Greece', aggiornato nel giugno 2020, pp. 110 & 111 <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>.

³⁹ Ivi, pp. 106, 107.

⁴⁰ Ivi, pp. 112 – 116.

⁴¹ Ivi, p. 108, 110, 111, 120, 121.

bili al rischio di veder considerata inammissibile la propria domanda di asilo e quindi forzate al ritorno in Turchia.

Da gennaio 2020, con l'entrata in vigore della legge n. 4636/2019, l'individuazione della vulnerabilità non comporta più l'automatica esenzione dalla procedura di confine per chi raggiunga l'Ellade via mare. Al contrario l'esenzione oggi costituisce un'eccezione decisa, in via straordinaria, dal dirigente del competente ufficio del Servizio di Accoglienza e Ricezione ove "adeguato supporto" non possa essere offerto sulle isole⁴². Solo i minori non accompagnati di età inferiore ai 15 anni, pur se giunti in Grecia via mare, sono di regola esentati dalla procedura di confine e quindi dal giudizio di ammissibilità⁴³. Tutte le altre categorie di persone che giungano in Grecia attraversando il confine marino rischiano dunque di vedersi rigettata la domanda in ragione della valutazione della Turchia quale Paese sicuro verso cui debbono rivolgere istanza di protezione.

4.2. La prassi del Servizio di asilo greco nell'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro

In virtù della Direttiva europea in materia di procedura d'asilo, l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro e il connesso giudizio di inammissibilità della domanda di protezione è subordinata alla verifica, caso per caso, della sicurezza per il richiedente⁴⁴ nel Paese terzo interessato. In virtù del medesimo testo normativo un Paese si qualifica come sicuro a condizione che la persona non rischi di subire persecuzioni, danni gravi alla vita, all'incolumità o alla libertà, sia rispettato il principio di "non-refoulement" ed esista la possibilità di ottenere protezione internazionale in conformità alla convenzione di Ginevra⁴⁵.

Infine, la norma richiede che il migrante abbia un qualche legame con il Paese terzo in questione, secondo criteri stabiliti da normativa nazionale⁴⁶ e solo recentemente specificati dall'ordinamento greco attraverso la riforma sistematica del diritto di asilo apportata dalla L. 4636/2019. In virtù di quest'ultima legge, un "legame" può essere individuato nell'attraversamento del Paese terzo da parte del richiedente prima di giungere in Grecia, *in congiunzione* con altre specifiche circostanze, come ad esempio la durata della permanenza in quello Stato, l'esistenza di legami familiari o professionali, il possesso di proprietà

⁴² Grecia, L. 4636/2019, Art. 67(3).

⁴³ Ivi, Artt. 75(7), 83(10), 90(4).

⁴⁴ Direttiva 2013/32/EU, Art. 38(2)(b).

⁴⁵ Ivi, Art. 38(1).

⁴⁶ Ivi, Art. 38(2)(a).

immobiliari, la conoscenza della lingua ivi parlata e la prossimità geografica al paese di origine⁴⁷.

Nonostante le stringenti condizioni normative all'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro, il Servizio di asilo greco, dal 2016 ad oggi, nella maggior parte dei casi, emette decisioni di inammissibilità delle domande di protezione presentate da siriani sottoposti alla procedura di confine⁴⁸. Le argomentazioni usate a sostegno di tali decisioni altro non sono che l'identica ripetizione di un modello argomentativo. Nella prassi non viene eseguito un esame della situazione personale del singolo richiedente, come prescritto dalla legge, e vengono riportate informazioni obsolete e parziali inerenti il diritto e la prassi in materia di protezione internazionale in Turchia⁴⁹. In particolare, si fa riferimento generico al sistema di protezione temporanea previsto dalla legge turca per cittadini siriani e apolidi palestinesi sempre vissuti in Siria⁵⁰; oltre a riferirsi ad una serie di corrispondenze diplomatiche tra la Commissione Europea, autorità turche e greche con rassicurazioni sul fatto che sarebbe stata garantita protezione temporanea a qualunque siriano deportato o ritornato in Turchia dalla Grecia⁵¹. Vengono invece omessi gli aspetti critici di prassi applicative e diritto applicabile.

Ad esempio, non si fa mai menzione del fatto che, nonostante l'esistenza di una regolamentazione sui permessi di lavoro per detentori di protezione temporanea, meno del 1% dei siriani detentori di protezione temporanea aveva ottenuto questo permesso alla fine del 2018⁵². In conseguenza di ciò, un severo sfruttamento lavorativo ai danni della popolazione straniera in Turchia, costretta a lavorare illegalmente, è un fenomeno endemico⁵³. La Convenzione

⁴⁷ Grecia, L. 4636/2019, Art. 86(1)(f).

⁴⁸ ECRE, 'AIDA Country Report: Greece', aggiornamento del 2019, p. 128 - 130; aggiornamento del 2018, p. 104; aggiornamento del 2017, pp. 95, 96, 99, 100; aggiornamento del 2016, p. 79.

⁴⁹ ECRE, 'AIDA Country Report: Greece', aggiornato a giugno 2020, p. 128 - 130; ECRE, 'The Role of Easo Operations in National Asylum Systems', 31 dicembre 2019, pp. 33,36, <https://bit.ly/2RVALRt>; UNHCR, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission to Greece, 24 aprile 2017, para 81.

⁵⁰ Turchia: Temporary Protection Regulation, 22 October 2014, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2019/11/EASO-Operations_Report.pdf.

⁵¹ Letters between the European Commission and the Turkish and Greek authorities, <https://bit.ly/2ygrz32>.

⁵² ECRE, 'AIDA Country Report: Turkey', Aggiornato del Marzo 2019, pp. 133-138, <https://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey>.

⁵³ Testimonianze raccolte tra giugno e settembre 2019 in qualità di consulente legale per ASSIST, ONG con sede a Chio impegnata nel fornire assistenza legale gratuita ai richiedenti asilo, <https://www.assistchios.info/>; ECRE, 'AIDA Country Report: Turkey', aggiornato del marzo 2019, p. 136.

di Ginevra prevede il diritto del rifugiato di lavorare⁵⁴. Nonostante l'effettiva protezione garantita ai siriani in Turchia si risolva, nella grande maggioranza dei casi, in un diniego di questo diritto, l'assenza della possibilità di lavorare legalmente non viene mai considerata motivo di frustrazione degli standard della Convenzione di Ginevra. E mai si contesta, su questa base, la qualificazione della Turchia come "Paese terzo sicuro", anche a fronte del racconto da parte del richiedente asilo circa l'impossibilità d'essere titolare di un contratto di lavoro regolare in Turchia e circa l'esperienza, in prima persona, di grave sfruttamento.

Il caso dei curdi siriani costituisce un altro emblema dell'assenza di una verifica reale della presenza dei requisiti richiesti nell'applicazione del concetto di Paese terzo. I curdi sono un popolo senza Stato, giacché, successivamente alla caduta dell'impero Ottomano, non si videro riconosciuto alcun territorio proprio e rimasero minoranza all'interno di vari Paesi, tra cui la Turchia, l'Iran, l'Iraq e la Siria. Si stima che nel 2008, in Turchia vivessero circa 14 milioni di curdi, circa il 18% della popolazione. In anni recenti diversi parlamentari, sindaci, esponenti politici e giornalisti filo-curdi sono stati incarcerati o uccisi; molti ufficiali pubblici e insegnanti curdi sono stati dimessi dall'incarico, e ulteriori gravi violazioni dei diritti umani tra cui uccisioni e torture sono state perpetrate nell'area Sud-Est della Turchia nei confronti di migliaia di curdi, sommariamente accusati di essere affiliati al Partito per i Lavoratori del Kurdistan, un gruppo indipendentista che ha sposato la lotta armata⁵⁵. Nonostante questo, la valutazione della Turchia come Paese sicuro per i curdi costituisce linea guida generale del Servizio di asilo greco⁵⁶. Desta ancora maggiori preoccupazioni il fatto che si registrino decisioni di inammissibilità nei confronti di curdi siriani in fuga da territori della Siria settentrionale, territori che tra il 2018 e il 2019 sono stati invasi militarmente dalla Turchia.

L'intervento militare turco in Siria è stato attuato al fine specifico di sottrarre queste terre al controllo della comunità curda⁵⁷, anche inducendo un drastico cambio demografico di queste aree a favore di siriani di etnia araba sfollati da

⁵⁴ Convenzione relativa allo Stato di Rifugiato, 28 luglio 1951, Artt. 17 – 19.

⁵⁵ OHCHR, 'Report on the human rights situation in South-East Turkey: July 2015 to December 2016', febbraio 2017, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/OHCHR_South-East_TurkeyReport_10March2017.pdf.

⁵⁶ Testimonianza anonima di un dipendente di EASO a Lesbo responsabile per l'esame delle domande di protezione internazionale, colloquio telefonico del 4 settembre 2020.

⁵⁷ In particolare si è trattato delle operazioni 'Ramoscello di Ulivo' iniziata nel gennaio 2018 nel distretto siriano di Afrin e nell'area di Tel Rifaat, facenti parte del governatorato di Aleppo; e dell'operazione 'Sorgente di Pace' iniziata nell'ottobre 2019 nel distretto di Tell Abyad facente parte del governatorato di Raqqa.

altre parti della Siria, o temporaneamente accolti in Turchia. In particolare, nel 2018 e nel 2020 sono stati documentati quattro casi complessivi in cui il Servizio di Asilo greco ha rigettato come inammissibili curdi di nazionalità siriana richiedenti protezione internazionale, pretendendo che rivolgersero la loro richiesta di aiuto alla Turchia, il Paese che li aveva appena invasi, espropriati delle loro case e terre e in molti casi mietuto vittime all'interno della loro comunità familiare o sociale. Queste decisioni sono poi state riformate in sede di Appello a seguito di ricorsi presentati dai diretti interessati con l'assistenza del Consiglio greco per i rifugiati⁵⁸.

4.3. La prassi delle Commissioni d'appello nell'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro

Interessante è esaminare la posizione interpretativa assunta dalle Commissioni di appello circa la qualificazione della Turchia come Paese terzo sicuro.

Le commissioni di appello nelle procedure di asilo furono istituite con decreto presidenziale del 2010, norma che prevedeva per le stesse la seguente composizione: un esperto designato da UNHCR e due esperti selezionati dal ministero (scegliendo da un'apposita lista compilata dalla Commissione Nazionale per i diritti Umani⁵⁹).

Nel 2016, tra luglio e dicembre, dette Commissioni di appello riformarono quasi 400 decisioni di inammissibilità, smentendo la valutazione del Sistema di asilo greco circa la sicurezza della Turchia per il richiedente asilo. La possibilità di ritenere la Turchia un Paese sicuro fu, nel medesimo arco temporale, confermata solo per 17 richiedenti asilo⁶⁰. Un rapporto delle Nazioni Unite espresse encomio per l'indipendenza di giudizio dimostrata dalle Commissioni d'appello; d'altra parte, a fronte di una tale percentuale di appelli accolti, l'inviato speciali delle Nazioni Unite raccomandò al Servizio di asilo greco di "esaminare propriamente" la presenza dei requisiti dettati dalla direttiva europea per poter ritenere la Turchia paese terzo sicuro⁶¹.

Non fu tuttavia questa la strada intrapresa per riconciliare il lavoro del Servizio di asilo greco con quello delle Commissioni di appello. Nello stesso 2016,

⁵⁸ ECRE, 'AIDA Country Report: Greece', aggiornato a giugno 2020, p. 131.

⁵⁹ Grecia: Decreto Presidenziale 114/2010, Art 26 (1).

⁶⁰ The United Nations Special Rapporteur on the human rights of migrants on his mission in Greece, 24 aprile 2017, para 85, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/098/43/PDF/G1709843.pdf?OpenElement>.

⁶¹ *Ibidem*.

anche a seguito di pressioni dell'UE sul governo greco affinché quest'ultimo intervenisse a proteggere il funzionamento dell'accordo con la Turchia⁶², fu istituita una nuova Commissione d'appello. Il rinnovato organo venne posto sotto il controllo del ministero dell'interno e in seguito sotto il ministero dell'immigrazione⁶³. Anche la composizione cambiò, con due giudici amministrativi e un membro specializzato con esperienza in campo di diritti umani, protezione internazionale o diritti amministrativo⁶⁴.

Nel 2017 la percentuale di accoglimenti in appello calò drasticamente con il 98.2 % di decisioni di rigetto a conferma dell'inammissibilità della domanda già decisa in prima istanza del Servizio di asilo greco⁶⁵.

5. Implementazione della strategia del “bastone e la carota”

Chi è stato premiato e chi è stato punito in attuazione dell'accordo con la Turchia? I ‘puniti’ per aver tentato di raggiungere la Grecia, e con essa l'Unione Europea, sono di due tipologie. Da marzo 2016 fino a marzo 2020 ci sono state persone deportate in Turchia e ci sono stati ritorni volontari. Entrambe queste modalità di ritorno hanno riguardato siriani valutati come ‘inammissibili’, così come persone di altra nazionalità la cui domanda di protezione è stata valutata infondata nel merito. Il numero di deportati, ossia di persone forzatamente trasportate in Turchia, si è fermato ad un totale di 2.735 persone⁶⁶. Nel medesimo arco temporale, 4.030 persone hanno aderito ad un programma di ritorno volontario in Turchia gestito dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM)⁶⁷. Deve evidenziarsi che si tratta di numeri esigui rispetto al totale delle persone destinatarie di un rigetto della domanda di protezione nel medesimo arco temporale, corrispondente a 63.006 rigetti nel merito e 3.267 decisioni di inammissibilità per valutazione della Turchia come Paese terzo sicuro⁶⁸.

⁶² «New Europe», ‘EU Council: Why Greece should consider Turkey safe for Syrian refugees’, 9 giugno 2016, <http://bit.ly/2lWDYOa>; «Keep Talking Greece», ‘EU presses Greece to change asylum appeal committees that consider ‘Turkey is not a safe country’’, 11 giugno 2016, <http://bit.ly/2kNWR5D>.

⁶³ Grecia: L. 4375/2016, Art 4.

⁶⁴ Ivi, Art 5 (3).

⁶⁵ ECRE, ‘AIDA Country Report: Greece’, aggiornamento del 2017, p. 96, <https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece>.

⁶⁶ European Commission, ‘EU-Turkey Statement: Four Years on’, marzo 2020, p. 3.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Servizio di Asilo Greco, ‘Statistical Data of the Greek Asylum Service’, febbraio 2020, p. 3, http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2020/03/Greek_Asylum_Service_data_February_2020_en.pdf.

I 'premiati', ossia coloro che hanno potuto beneficiare di un ricollocamento dalla Turchia verso un paese dell'UE, dal 2016 al marzo 2020, sono invece stati 26.135 siriani, selezionati tra il totale dei beneficiari di protezione temporanea in Turchia⁶⁹. Queste persone sono state identificate come maggiormente bisognose di ricollocamento da UNHCR, accettate dal paese europeo ospitante e supportate da IOM nell'organizzazione del viaggio.

È dunque evidente che la proporzione del 1:1 (per ogni siriano riportato i Turchia, un siriano verrà ricollocato in Europa), prevista dall'accordo con la Turchia, non è stata rispettata. Gli Stati membri hanno infatti permesso il ricollocamento dalla Turchia verso suolo europeo di 26.135 siriani a fronte di sole 6.735 persone (non solo di nazionalità siriana) riportate, volontariamente o involontariamente, dalla Grecia alla Turchia. Per quanto nell'esecuzione dell'accordo l'Unione sia stata pertanto più 'generosa' di quanto inizialmente promesso, non si può fare a meno di ricordare che la Turchia, un unico Stato, ospita ad oggi circa 3 milioni e mezzo di siriani⁷⁰, un numero di gran lunga più consistente rispetto a qualche migliaio di persone ricollocate dalla Turchia nei 27 Stati dell'Unione e alle circa 682.690 persone siriane arrivate in Grecia dal 2014 al 2019⁷¹.

6. La rottura dell'Accordo infrangibile: conseguenze immediate e l'assenza di un futuro

Il patto tra UE e Turchia è parso frantumarsi insieme al loro confine il 28 febbraio 2020, giorno in cui Erdogan pose fine al proprio ruolo di guardiano dei suoi confini verso l'Europa.

La scelta fu motivata dal Governo di Ankara con l'impossibilità di far fronte al nuovo flusso di rifugiati generato dall'ultima offensiva militare di Assad sulla città di Idlib, ormai roccaforte delle forze antiregime. Inoltre, Erdogan lamentava, da una parte, il lento versamento dei fondi promessi dall'Unione Europea, con un esborso agli enti attuatori dei servizi assistenziali più che direttamente al Governo turco; e dall'altra il tradito impegno da parte dell'UE di liberalizzare i visti nei confronti dei cittadini turchi. È ad ogni modo evidente l'intenzione del

⁶⁹ ECRE: 'AIDA Country Report: Turkey', aggiornano del Marzo 2019, pp. 141, 142.

⁷⁰ UNDP & UNHCR, 'Regional Strategic Overview: 2020 - 2021', p. 22, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73116>.

⁷¹ Il numero delle persone siriane giunte in Grecia dal 2014 al 2019 si ottiene dall'aggregazione dei dati annuali pubblicati da UNHCR.

‘Sultano’ di sfruttare i migranti come arma di ricatto per ottenere dalla UE un appoggio sul campo di battaglia siriano, nonché maggiori concessioni in campo finanziario, commerciale e doganale.

All’apertura dei confini corrispose, da un lato, un immediato e straordinario flusso di persone intenzionate a raggiungere l’Europa; e dall’altro l’interruzione dei ritorni in Turchia in applicazione dell’Accordo per la cessata disponibilità del Governo di Ankara. A fronte di ciò, l’esecutivo di Atene ha iniziato una massiccia attività di respingimenti collettivi alla frontiera e deportazioni in acque territoriali turche, nonostante la palese illegalità di queste azioni.

Al faccia a faccia sul terreno del diritto di asilo, in agosto, si è aggiunta nuova tensione tra Grecia e Turchia circa i diritti sullo sfruttamento commerciale fondali marini. Una nave turca, impegnata a esortare un’altra nave in cerca di giacimenti petroliferi in acque contese tra i due Stati, è entrata in collisione con una nave greca. Infine, da mesi si ripetono provocatorie invasioni dei cieli greci da parte di caccia turchi.

In questo scenario la Commissione europea pare inerte, in un precario equilibrio tra complicità e omertà nei confronti delle azioni illegali commesse dalla Governo greco a ‘protezione’ dei confini Europei. Rassicurazione circa la continua vigenza dell’Accordo e i numerosi appelli alla mediazione politica con Erdogan non sembrano prospettare un cambio di strategia nella gestione dei flussi migratori. Non pare emergere l’intenzione di sottrarsi al giogo della Turchia, la quale, forte del ricatto dei profughi, quasi indisturbata, invade i territori curdi in Siria, così come le acque e lo spazio aereo rivendicati dalla Grecia.

L’Unione appare ingessata nel medesimo immobilismo che nel 2015 la rese incapace di farsi autonomamente carico delle proprie responsabilità in materia di protezione internazionale, costringendola a chiedere soccorso ad Erdogan. Tanto che, ancora oggi, l’Europa non sembra voler rinunciare al suo peggior amico.

Pietro Derossi

Laureatosi in Giurisprudenza all'Università di Torino nel 2016, inizia a lavorare come assistente legale per il Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli (ECRE) nel campo della ricerca e raccolta giurisprudenziale in materia di protezione internazionale.

Tra la fine del 2016 e il 2018 lavora come assistente legale del Presidente della Corte di Assise di Torino.

Nello stesso 2018 consegue il titolo di avvocato e a partire dal 2019 si trasferisce sulle isole greche, dove fornisce assistenza legale ai richiedenti asilo in qualità di esperto giurista di ASsIST, una ONG con sede a Chio.

Dal 2020 lavora prima a Lesbo e successivamente a Cipro per l'Agenzia Europea per il Supporto all'Asilo (EASO) come esperto legale per l'esame delle domande di protezione internazionale. Nello stesso anno, in qualità di ricercatore sul campo, contribuisce all'avvio di un osservatorio sulla condizione dei richiedenti asilo in Grecia per il canale di informazione on line 'Vie di Fuga'.



Un avamposto di frontiera al confine tra Bosnia e Croazia.
Dicembre 2019.